

Wesen und Problematik der zweiten Kammer
unter besonderer Berücksichtigung
des Bayerischen Senats

Helmut Kalkbrenner

1954

Mainz

WESSEN UND PROBLEMATIK DER ZWEITEN KAMMER
=====

UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DES BAYERISCHEN SENATS
=====

Inaugural - Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der

Johannes Gutenberg-Universität zu Mainz

vorgelegt von
Dr. Helmut Kalkbrenner
aus München

1954

Referent : Professor Dr. Friedrich August Freiherr von der Heydte

Korreferent : Professor Dr. Hettlage

Tag der mündlichen Prüfung: 26. Februar 1954.

Inhaltsübersicht

Seite

I. Hauptteil

Die zweite Kammer als Organ der Einzelstaaten im Bundesstaat

1. Kap.: Allgemeine Problematik	1
2. Kap.: Erscheinungsformen in Geschichte und Gegenwart	3
3. Kap.: Bundesratssystem und Senatssystem	40
4. Kap.: Repräsentantin wirklichen föderalistischen Eigenwillens oder Instrument der Parteien des Gesamtstaats?	47
5. Kap.: Die Funktionen der Staatenkammer im Staatsleben	54

II. Hauptteil

Die zweite Kammer im Einheitsstaat

1. Kap.: Der demokratische Staat ist wesensgemäß parlamentarischer Parteienstaat, aber Notwendigkeit des Ausgleichs seiner Nachteile	65
2. Kap.: Funktionen der zweiten Kammer im Einheitsstaat	72
3. Kap.: Verwirklichung des Zweikammersystems in Einheitsstaaten in Vergangenheit und Gegenwart	81

III. Hauptteil

Die zweite Kammer als Mittel des Einbaues der Stände in den Staat

1. Kap.: Die Entwicklung des Problems	99
2. Kap.: Die geistigen Grundlagen des Ständestaatsbegriffs	101
3. Kap.: Die parlamentarische Verwirklichung des Ständegedankens	110
4. Kap.: Problematik des Primats von Politik oder Wirtschaft in Form der verfassungsrechtlichen Stellung der Ständekammer: Parteienstaat oder Ständestaat ?	130

IV. Hauptteil

Problematik des Bayerischen Senats

1. Kap.:	Die verfassungsrechtliche Regelung der zweiten Kammer in der Bayerischen Verfassung von 1946	139
2. Kap.:	Vergleich mit der verfassungsrechtlichen Position der früheren zweiten Kammer Bayerns, der Kammer der Reichsräte	141
3. Kap.:	Mangelnder Einfluß auf Staatsführung und Gesetzgebung: verfassungsrechtliche Mängel als Folge parteitaktischer Kompromisse auf der Verfassungsgebenden Landesversammlung	147
4. Kap.:	Mögliche Ansätze zu einer Verbesserung der verfassungsrechtlichen Konstruktion	161
5. Kap.:	Ständekammer oder föderatives Organ ?	164
6. Kap.:	Die Stellungnahme der bayerischen Parteien	166

I. Hauptteil

Die zweite Kammer als Organ der Einzelstaaten im Bundesstaat

1. Kapitel: Allgemeine Problematik

Gestalt und Zuständigkeit der zweiten Kammer, der Einzelstaatenvertretung, entscheidet mit über die Frage, ob der betreffende Staat ein Bundesstaat oder ein dezentralisierter Einheitsstaat ist. Ein Bundesstaat ist gleichzeitig Staat und Bund. Als Staat setzt er sich aus den Einzelindividuen seines Staatsvolks zusammen, als Bund aus den Gliedstaaten, durch deren Zusammenschluß er erst entstehen kann. Die bundesstaatliche Herrschaftsgewalt hat zwei Quellen: Sie geht vom Volk aus, insofern sie Gewalt eines Staates ist - vom souveränen, einen und ungeteilten Staatsvolk; und sie geht von den Gliedstaaten aus, insofern sie Gewalt eines Bundes ist. Dieser doppelte Ursprung ist Kennzeichen der Herrschaftsgewalt eines Bundesstaats. Und entsprechend diesem doppelten Ursprung wird die Herrschaftsgewalt eines Bundesstaats getragen und ausgeübt vom Zusammenwirken zweier Organe: der Vertretung des Volkes und der Vertretung der Einzelstaaten. Bei beiden Organen in wechselseitigem Zusammenwirken liegt im echten Bundesstaat Gesetzgebung und Kontrolle der Verwaltung.

Völlig abwegig ist ein Vergleich des Zweikammersystems eines Bundesstaats mit dem Zweikammersystem eines Einheitsstaats. Im Einheitsstaat ist das Zweikammersystem nicht Ausdruck und Folge eines doppelten Ursprungs der Staatsgewalt. Es ergibt sich dort nicht notwendig aus dem Wesen des betreffenden Staates - aus der Tatsache, daß dieser Staat gleichzeitig auch Bund ist. Das Zweikammersystem in den Einheitsstaaten ist ein bloßes Accidens, ein Mittel, um die Gesetzgebung zu stabilisieren, auszugleichen und einer bestimmten Kontrolle zu unterwerfen. Das eigentliche gesetzgebende Organ in solchen Staaten ist allein die Volksvertretung, die aus unmittelbaren, allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgeht. Neben ihr ist die zweite Kammer mehr ein beratendes und prüfendes, denn ein entscheidendes Organ. In ihr sitzt entweder der ältere Staatsmann, der auf lange Erfahrungen im Parteiwesen und in der parlamentarischen Regierungsmaschine zurückblicken kann und

imstande ist, die politischen Probleme auf einer höheren Ebene miteinander zu verbinden, oder der Vertreter des Berufsstandes, der Wirtschaft und der Wissenschaft, der dem Politiker Anregungen geben und ihn von voreiligen Maßnahmen zurückhalten kann.

Ganz anders die Staatenkammer des Bundesstaats. Sie ist genau so wie die Volksvertretung wesentliches Organ des Bundesstaats. Kommt sie in Fortfall oder verkümmert sie, verändert sich das Wesen des Bundesstaats. Mit der zweiten Kammer des Einheitsstaats, etwa dem französischen "Rat der Republik" oder dem bayerischen "Senat", hat sie, wie schon oben gesagt, nur die Bezeichnung, nicht aber das Wesen gemein.

Bei der zweiten Kammer in Form der Staatenvertretung im Bundesstaat unterscheidet man zwei Arten: nämlich das Staatenhaus- oder Senatssystem und das Bundesratssystem. Beim Staatenhaus- oder Senatssystem werden die Einzelstaaten eines Bundesstaats von Abgeordneten vertreten, die vom Staatsvolk der betreffenden Einzelstaaten gewählt werden. Die bekanntesten Beispiele hierfür sind der Senat der USA und der Ständerat der Schweiz. Eine andere Variante dieses Systems liegt darin, daß die Abgeordneten der zweiten Kammer von den Parlamenten der Einzelstaaten gewählt werden. Diese Lösung suchte z.B. die Verfassung der Frankfurter Paulskirche von 1849. Beim Bundesratssystem dagegen sind die Vertreter der Einzelstaaten in der zweiten Kammer Mitglieder der betreffenden Länderkabinette. Dieses System wurde in die politische Wirklichkeit umgesetzt in erster Linie in der Bismarckischen Verfassung von 1871, in der Weimarer Verfassung von 1919 und im Bonner Grundgesetz von 1949, wobei die rechtliche Ausgestaltung der Verfassungsposition der zweiten Kammer jedesmal sehr verschieden war.

Bei der Analyse des Wesens der zweiten Kammer im Bundesstaat ist weiterhin zu beachten, daß der demokratische Bundesstaat auf einem doppelten Balancesystem beruht: auf dem System der Gewaltenteilung im Sinne Montesquiéus, aber auch auf einer föderativen Balance, einem feinabgewogenen Gleichgewichtssystem zwischen Bund und Einzelstaaten. Dieses föderale Gleichgewichtssystem begreift wieder ein Zweifaches in sich: Erstens eine genaue Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, und zweitens eine präzise Ausbalancierung der Organe des Bundes, vor allem zwischen dem vom Volk her bestimmten Organ, der Volkskammer, und dem Bundesorgan, in welchem die Einzelstaaten ihre Vertretung finden. Es müssen gleichgeordnete Organe sein, die gleichberechtigt nebeneinander stehen.

Aus diesem Wesen der Staatenkammer eines Bundesstaats ergeben sich von selbst die Grundsätze für ihre Zusammensetzung. Die Staatenkammer eines Bun-

desstaats muß echte Staatenvertretung sein, nicht nur eine verkappte Volksvertretung - nicht nur ein "Parlament auf einer höheren Ebene". Während die Volksvertretung einen "Querschnitt durch die politischen Kräfte des Volkes" darstellen soll, muß die Staatenvertretung "gewissermaßen durch Längsschnitte" zustande kommen. D.h. die einzelnen Staatenvertreter sollen jeweils "die politischen Gesamtkräfte ihres Landes" zum Ausdruck bringen. Für ihre Entscheidungen sollen Ansichten maßgebend sein, die die öffentliche Meinung der Mehrheit der Bevölkerung ihres Landes wiedergeben, nicht Parteiprogramme. Staateninteressen, nicht Parteiinteressen sollen sie leiten und bestimmen. Jeder Versuch, die Staatenkammer nach Parteien aufzuspalten und Parteipolitik in sie hineinzutragen, widerspricht dem Sinn dieser Kammer. Die Zusammensetzung der Staatenkammer muß weiter gewährleisten, daß sie ihre natürliche Vermittlerrolle zwischen Bund und Einzelstaaten - und damit zwischen dem Gesetzgeber und den Vollstreckern der Bundesgesetze - erfüllen kann, eine Vermittlerrolle, die von ihr selbst als dem Organ des Bundes zufällt, durch das die Einzelstaaten an der Bundesgesetzgebung teilnehmen und durch das der Bund die Ausführung der Bundesgesetze in den Einzelstaaten überwacht.

2. Kapitel: Erscheinungsformen in Geschichte und Gegenwart

I.

Das erste und älteste Beispiel einer zweiten Kammer in Form der Gliedstaatenvertretung finden wir in der Geschichte der Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Die Verfassung vom 17. September 1787, die auch heute noch in Geltung ist, legt die Rechtsposition dieser zweiten Kammer, des Senats, in folgenden Bestimmungen fest:

Artikel I Abschnitt 1: "Alle in dieser Verfassung verliehene gesetzgebende Gewalt soll einem Kongreß der Vereinigten Staaten übertragen sein, der aus einem Senat und einem Abgeordnetenhaus bestehen soll."

Artikel I Abschnitt 3: "Der Senat der Vereinigten Staaten soll aus zwei Senatoren von jedem Staat zusammengesetzt sein, welche von dessen gesetzgebender Körperschaft für sechs Jahre gewählt werden."

Diese letztere Bestimmung wurde geändert durch den Zusatzartikel 17 zur Verfassung im Jahre 1913: "Der Senat der Vereinigten Staaten soll aus zwei

Senatoren von jedem Staat zusammengesetzt sein, die von dessen Bevölkerung auf sechs Jahre gewählt werden."

"Jeder Senator hat eine Stimme. Die Wähler in jedem Staat sollen den Bedingungen genügen, die für die Wähler der zahlenmäßig stärksten Kammer der Staatsgesetzgebung vorgeschrieben sind.

Unmittelbar nachdem die Senatoren auf Grund der erstmaligen Wahl zusammengetreten sind, sollen sie so gleichmäßig wie möglich in drei Gruppen eingeteilt werden. Die Sitze der Senatoren der ersten Gruppe sollen bei Ablauf des zweiten Jahres erledigt sein, die der zweiten Gruppe bei Ablauf des vierten Jahres und die der dritten Gruppe bei Ablauf des sechsten Jahres, so daß jedes zweite Jahr ein Drittel neu zu wählen ist.

Wenn Mandate in der Vertretung der Staaten im Senat erledigt sind, so soll dessen Regierung Wahlen ausschreiben, um das erledigte Mandat neu zu besetzen. Es wird vorgesehen, daß die gesetzgebende Körperschaft jedes Staates ihre Regierung ermächtigen kann, Ernennungen mit vorläufiger Wirksamkeit vorzunehmen, bis die erledigten Mandate durch Volkswahl, wie sie die gesetzgebende Körperschaft vorschreibt, wieder besetzt werden.

Niemand soll Senator sein, der nicht das Alter von 30 Jahren erreicht hat und neun Jahre Bürger der Vereinigten Staaten gewesen ist, und der nicht zur Zeit seiner Wahl Einwohner desjenigen Staates ist, für den er gewählt werden soll.

Der Vizepräsident der Vereinigten Staaten soll Präsident des Senats sein. Er soll jedoch keine Stimme haben, ausgenommen den Fall der Stimmengleichheit.

Der Senat soll seine übrigen Amtsträger wählen und auch einen Präsidenten zur zeitweiligen Geschäftsführung, im Falle, daß der Vizepräsident abwesend ist oder das Amt des Präsidenten der Vereinigten Staaten ausübt. Der Senat soll allein befugt sein, über alle Staatsanklagen Gericht zu halten. Wenn er zu diesem Zweck zusammentritt, sollen die Senatoren einen Eid oder ein feierliches Gelöbnis leisten. Wenn der Präsident der Vereinigten Staaten unter Anklage steht, soll der Vorsitzende des obersten Gerichtshofes den Vorsitz führen, und niemand soll ohne die Zustimmung von zwei Drittel der anwesenden Mitglieder verworfen bleiben."

Artikel I Abschnitt 4: "Zeit, Ort und Art der Abhaltung der Wahlen für Senatoren und Abgeordnete sollen in jedem Staat durch dessen gesetzgebende Körperschaft vorgeschrieben werden. Doch kann der Kongreß jederzeit durch

Gesetz solche Vorschriften erlassen oder ändern, mit Ausnahme der Bestimmung der Orte für die Wahl der Senatoren."

Artikel I Abschnitt 7: "Alle Gesetzesvorlagen für die Erhebung von Staatseinkünften sollen vom Abgeordnetenhaus ausgehen. Doch kann der Senat Abänderungen vorschlagen oder nur mit Vorbehalt solchen zustimmen, wie bei anderen Gesetzesvorlagen.

Jede Gesetzesvorlage, die vom Abgeordnetenhaus und vom Senat verabschiedet worden ist, soll, ehe sie Gesetz wird, dem Präsidenten der Vereinigten Staaten vorgelegt werden. Wenn er sie gutheißt, so soll er sie unterzeichnen, wenn aber nicht, so soll er sie, mit seinen Einwendungen, an jenes Haus zurückreichen, von dem sie ausgegangen ist. Dieses soll die Einwendungen ausführlich in seinen laufenden Bericht eintragen und an eine erneute Beratung schreiten. Wenn nach solch erneuten Beratung zwei Drittel jenes Hauses sich für die Verabschiedung der Gesetzesvorlagen entscheiden, so soll sie, zusammen mit den Einwendungen, dem andern Haus zugesandt werden, damit sie dort gleichfalls erneut beraten wird, und wenn sie die Zustimmung von zwei Drittel auch dieses Hauses findet, soll sie Gesetz werden. In allen solchen Fällen aber sollen die Abstimmungen in beiden Häusern durch Ja- und Nein-Stimmen entschieden werden und die Namen derer, die für und gegen die Gesetzesvorlage stimmen, sollen im Verhandlungsbericht des betreffenden Hauses vermerkt werden. Wenn eine Gesetzesvorlage vom Präsidenten nicht innerhalb von 10 Tagen, nachdem sie ihm unterbreitet worden ist, zurückgeleitet wird, soll sie in gleicher Weise Gesetzeskraft erhalten, als ob er sie unterzeichnet hätte, es sei denn, daß der Kongreß durch Vertagung die Rückleitung verhindert hat. In diesem Fall soll sie nicht Gesetzeskraft erlangen."

Artikel II Abschnitt 2 Absatz 2: "Es steht ihm (dem Präsidenten) zu, auf den Rat und mit Zustimmung des Senats Verträge zu schließen, vorausgesetzt, daß zwei Drittel der anwesenden Senatoren zustimmen. Er soll auf den Rat und mit Zustimmung des Senats Gesandte, andere diplomatische Geschäftsträger und Konsuls, die Richter des obersten Gerichtshofs und alle anderen Amtsträger der Vereinigten Staaten, deren Bestallung durch die Verfassung nicht anderweitig geregelt ist, und deren Ämter durch Gesetze geschaffen sind, vorschlagen und ernennen. Doch kann der Kongreß, wenn er es angemessen findet, die Ernennung von Beamten geringeren Ranges durch Gesetz dem Präsidenten allein, den Gerichtshöfen oder den Leitern der Verwaltungszweige überlassen."

Das amerikanische Zweikammersystem ist auf zwei leitenden Gesichtspunkten aufgebaut. Die eine Kammer, der Senat, bildet die besondere Vertretung der Staaten. Alle Staaten sind in ihm gleich stark vertreten, während die erste Kammer, das Repräsentantenhaus, das Volk vertritt und die Anzahl seiner Mitglieder daher für jeden Staat von der Zahl seiner Einwohner abhängt. Durch diese Anordnung gelang es, in dem Verfassungskonvent von 1787 eine Einigung zwischen den Delegationen der großen und kleinen Staaten zu ermöglichen. Andererseits wollten die Verfassungsgeber in der zweiten Kammer, dem Senat, gegenüber dem Repräsentantenhaus einen konservativen Faktor im Verfassungsleben schaffen.

Die gesetzgebende Gewalt, der Kongreß, besteht aus zwei Häusern, dem Senat mit 96 Mitgliedern, zwei für jeden der 48 Einzelstaaten, und dem Repräsentantenhaus mit 534 Abgeordneten, gewählt in Einzelwahlkreisen, in die das ganze Land unter Berücksichtigung der Einzelstaatsgrenzen eingeteilt ist. Die Senatoren werden auf sechs Jahre gewählt, und alle zwei Jahre im November muß sich ein Drittel davon, gleichzeitig mit den Wahlen zum Abgeordnetenhaus, erneut zur Wahl stellen. Der Senat erneuert sich also sukzessive dadurch, daß jedes zweite Jahr ein Drittel der Senatoren ausscheidet. Nach dem ursprünglichen Wortlaut der Verfassung sollten die Senatoren von den Volksvertretungen der Einzelstaaten gewählt werden, doch wurde durch eine Verfassungsänderung im Jahre 1913 bestimmt, daß sie unmittelbar durch das Volk zu wählen seien und für das Wahlrecht dieselben Vorschriften wie für das Wahlrecht zu der größten Abteilung der einzelstaatlichen Vertretung gelten sollten. Die Forderung dieser Verfassungsänderung war lange eine der brennendsten politischen Fragen und ziemlich populär. Sie wurde jedoch mehrere Male vom Senat abgelehnt. Das beruhte teils auf allgemeinen demokratischen Grundsätzen, teils auf der notorischen Korruption, die innerhalb der einzelstaatlichen Volksvertretungen bei der Wahl der Bundessenatoren herrschte.

Da jeder Staat unabhängig von seiner Einwohnerzahl zwei Senatoren wählt, so hat der Senat eine recht ungleiche Zusammensetzung. Nevada mit seinen 80 000 Einwohnern hat eine ebenso starke Vertretung wie New York, das mehr als 11 Millionen Einwohner zählt. Staaten, deren Einwohnerzahl noch nicht ein Fünftel der Bundesbevölkerung erreicht, wählen die Majorität der Senatsmitglieder. Dieses Verhältnis hat jedoch geringe praktische Bedeutung gehabt, da Gegensätze zwischen den großen und den kleineren Staaten - abgesehen von der Ausarbeitung der Bundesverfassung - sich kaum geltend gemacht haben. Trotzdem hat dieses System dem Senat einen anderen Charakter als dem Repräsentantenhaus verliehen, insofern, als die besonderen landwirtschaftlichen Interessen die in einer Reihe von volksarmen Weststaaten die größte Rolle

spielt, im Senat zeitweise unverhältnismäßig stark vertreten waren. Man hat daher nicht ohne Berechtigung den Senat mit dem englischen Oberhaus verglichen, das ebenfalls im wesentlichen die Interessen der Landwirtschaft repräsentiert. Auch mit dem Schweizer Ständerat, in dem auch die agrarischen Interessen stark vertreten sind, kann der Senat aus diesen und anderen Gesichtspunkten verglichen werden. In Krisenjahren, wie etwa zu Anfang der 30er Jahre dieses Jahrhunderts hat dieser Umstand die eigenartige Folge gehabt, daß der Senat zeitweise eine radikalere Politik als das Repräsentantenhaus vertrat. Die radikalen Richtungen dominierten hauptsächlich in den Agrarstaaten westlich des Mississippi.

Von den beiden Häusern des Kongresses, Repräsentantenhaus und Senat, ist der Senat unzweifelhaft das angesehenere. An Arbeitsleistung und Prestige kann es den Vergleich mit jeder anderen zweiten Kammer der Geschichte und Gegenwart aufnehmen. Von großer Bedeutung für diese Struktur des Senats im Gegensatz zu der des Repräsentantenhauses ist die längere Wahlperiode und die sukzessive Erneuerung. Dies hat unzweifelhaft zur Folge, daß Mandate zum Senat gesuchter als solche zum Repräsentantenhaus sind, die Qualität des Senats daher höher als die der anderen Kammer ist. Das Senatorenamt wird von hervorragenden Politikern und den Männern des öffentlichen Lebens in der Regel als Krönung der politischen Laufbahn gesucht. Es ist üblich, Mitglieder des Repräsentantenhauses, die sich besonders ausgezeichnet haben, in den Senat zu "befördern". Die Senatoren sind häufig Leiter der einzelstaatlichen Organisationen ihrer Partei und können in dieser Eigenschaft die Mitglieder des Repräsentantenhauses beeinflussen. Eine Wiederwahl der Senatoren ist ebenso üblich wie eine Wiederwahl der Mitglieder des Repräsentantenhauses, obwohl für die Senatoren eine längere Wahldauer gilt. Daraus erklärte sich in gewisser Weise die Tatsache, daß der Senat eine stärkere Machtstellung als die andere Kammer hat. Die großen Vermögen sind im Senat stark vertreten ! Besonders war dies früher der Fall, als der Senat von den einzelstaatlichen Legislaturen gewählt wurde. Man pflegte ihn damals als "Klub der Millionäre" zu bezeichnen.

Demgegenüber ist die Qualität des vielköpfigen Repräsentantenhauses entschieden geringer. Das hängt vor allem mit der kurzen Wahlperiode von nur zwei Jahren zusammen, die nicht ausreicht, um dem Neuling die erforderliche Geschäftskennntnis zu verschaffen und eine Wiederwahl keineswegs sichert. Auch spielen bei der Wahl parteipolitische Lokaleinflüsse eine erhebliche Rolle, die nicht immer dem allgemeinen Wohl zuträglich sind.

Der Senat ist außerdem der Hauptsitz des Föderalismus. Unter dem Zwei-

parteiensystem, wie es in den Vereinigten Staaten besteht, wählen die Minderheits- und Mehrheitspartei in jedem Haus ihre Führer und halten eine ziemlich lockere Art von Parteidisziplin. Infolge der Trennung der vollziehenden und gesetzgebenden Gewalt, zusammen mit der Wirkung des Mehrheitswahlsystems in Ein-Mann-Wahlkreisen und der Volkswahl, sind die Parteiorganisationen keineswegs in der Lage, den Gehorsam ihrer einzelnen Mitglieder zu erzwingen, wie sie das in andern Ländern können, wo die Kandidatenaufstellung von der Genehmigung eines Parteiausschusses abhängig ist. Es kommt daher häufig vor, daß Mitglieder beider Parteien gegen die Mehrheit ihrer eigenen Partei stimmen, daß Vieles eher nach einzelstaatlichen Interessen als nach Partei Gesichtspunkten entschieden wird. Diese Tatsache ermöglicht es auch der von der einen Partei gestellten Regierung, trotz der Kontrolle eines oder beider Häuser durch die andere Partei im Amt zu bleiben, ohne daß sich daraus ein völliger Stillstand der Geschäfte ergibt. Mehr als in irgend einem anderen Land der Welt können die Mitglieder des Kongresses frei ihrer eigenen Meinung entsprechend reden und stimmen. Ob sie das tun oder aber sich selbst der Kontrolle durch versteckte Einflüsse (lobby) oder durch den Parteiapparat unterwerfen, ist weitgehend eine Sache ihrer Fähigkeiten. Da es sich aber meist bei den Senatoren um besonders hervorragende und unabhängige Persönlichkeiten handelt, ist dies in den seltensten Fällen der Fall.

Weiterhin kommt dem Föderalismus zugute, daß jeder Staat, gleichgültig, ob groß oder klein, ob er 10 Millionen oder 100 000 Einwohner hat, wie schon erwähnt, im Senat mit je zwei Senatoren vertreten ist. Diese Gleichheit der Staatenvertretung ist den Amerikanern so wichtig, daß sie ohne die Zustimmung des betreffenden Staates nicht einmal durch Verfassungsänderung entzogen werden kann. Daran denkt auch niemand. Da der Senat von den beiden Häusern das wichtigere und einflußreichere ist, ergibt sich, daß den kleinen Staaten im Rahmen der Gesamtwillensbildung und der allgemeinen Politik ein unverhältnismäßig großes Gewicht zukommt. Die Amerikaner betrachten dies als auf jeden Fall im Einklang mit ihrer föderalistischen Tradition. "Trotz der fortschreitenden Einschnürung der einzelstaatlichen Zuständigkeiten ist der Föderalismus in Amerika keineswegs im Aussterben. Ganz im Gegenteil, er ist überall lebendig."

Die Rechte der beiden Häuser in Bezug auf die Gesetzgebung sind die gleichen. Die zweite Kammer, der Senat, ist also grundsätzlich voll gleichberechtigt. Jedes Kongreßmitglied - also sowohl die Mitglieder des Senats als die Mitglieder des Repräsentantenhauses - ist befugt, Gesetze einzubringen. Die Regierung hat dagegen dieses Recht nicht. Es finden drei Lesungen statt.

Nach Annahme durch ein Haus muß die Gesetzesvorlage dem andern Haus zugehen. Erst wenn dieses Haus ebenfalls angenommen hat, wird dieser Entwurf dem Präsidenten der USA vorgelegt, durch dessen Unterschrift die "bill" zum Gesetz wird. Unterzeichnet er nicht, so geht sie an den Kongreß zurück. Sie erhält dann aber nur Gesetzeskraft, wenn zwei Drittel der Kongreßmitglieder ihr zustimmen. Eine Ausnahme hinsichtlich der Gleichberechtigung beider Häuser besteht nur bezüglich des Initiativrechts für Steuergesetze. Diese können nur im Repräsentantenhaus, nicht aber im Senat eingebracht werden. Nach der Verfassung sind nämlich alle Gesetzentwürfe, die sich auf die Staatseinnahmen beziehen ("bills for raising revenues") im Repräsentantenhaus einzubringen. Der Senat hat lediglich die vom Repräsentantenhaus kommenden Entwürfe zu behandeln. Dieser Verfassungsbestimmung, die aus der englischen Verfassung entnommen wurde, legten die Schöpfer der Verfassung großes Gewicht bei. So schrieb "The Federalist", daß das Repräsentantenhaus dadurch "die Macht über den Geldbeutel" erhalte, die als "die vollständigste und wirkungsvollste Waffe" angesehen wurde, "mit der eine Verfassung die Volksvertretung ausrüsten kann". Dieser Vorrang ist in der Praxis auf alle finanziellen Anträge, auf solche, die Ausgaben betreffen, ausgedehnt worden. Gleichzeitig aber hat sich gezeigt, daß er in der Praxis wertlos und zu einer bloßen Fiktion geworden ist. Die vom Repräsentantenhaus kommenden Vorschläge dieser Art können nämlich wie alle andern vom Senat geändert werden, und von diesem Recht hat der Senat im Gegensatz zum englischen Oberhaus ausgedehntesten Gebrauch gemacht. Es ist vorgekommen, daß der Senat jeden Punkt in einem Steuergesetzesentwurf mit Ausnahme der Vorschrift über das Inkrafttreten geändert hat. Wenn der Senat an dem ursprünglichen Entwurf Änderungen vorgenommen hat, so ist es üblich, daß beide Häuser Delegationen ernennen, um die Meinungsverschiedenheiten auszugleichen. Das Ergebnis ist dabei ausnahmslos, daß die große Mehrzahl der vom Senat geforderten Änderungen vom Repräsentantenhaus gutgeheißen werden. So schlug der Senat, um ein nicht allzu extremes Beispiel zu erwähnen, bei der großen Zollvorlage des Jahres 1922 mehr als 2 400 Änderungen vor, die bis auf einige hundert vom Repräsentantenhaus akzeptiert wurden.

Hier ist eine wichtige Bemerkung zu machen, die uns auch in der verfassungsrechtlichen Position der zweiten Kammer, des Senats, den Verfassungsmechanismus der Vereinigten Staaten eigentlich erst so richtig verständlich macht. Es handelt sich um die berühmte Einrichtung der sogenannten "Checks and balances", die man vielleicht zweckmäßig als "Hemmungen und Gegengewichte" übersetzen kann. In allen Verfassungen gibt es Beschränkungen der den einzelnen Staatsorganen zugewiesenen politischen Macht. Liegt es doch im Wesen der politischen Macht, daß ihr Träger dazu neigt, sie frei von Fesseln und mög-

lichst hemmungslos zu benutzen. Die amerikanische Verfassung, hierin dem weisen Montesquieu folgend, hat zum Schutz der Freiheit Hemmungen und Gegengewichte in die Verfassung eingebaut, derart, daß in wichtigen Angelegenheiten jede der Gewalten mit den andern zusammenarbeiten muß, um den Staatswillen zu bilden. Dadurch, daß unter gewissen verfassungsmäßigen Voraussetzungen eine Gewalt an der Ausübung der anderen Gewalten beteiligt sein muß, ist die übermäßige Gewaltenkonzentration und damit ein der Freiheit gefährliches Anwachsen der politischen Macht in der Hand einer einzelnen der eingesetzten Gewalten vermieden. Als Beispiel mag hier vor allem das Recht des Senats genannt werden, zur Ernennung der wichtigen Beamten und zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge seine Zustimmung zu geben. An sich unterstehen beide Funktionen der ausführenden Gewalt, also dem Präsidenten, im Falle der Beamtenernennung in seiner Eigenschaft als Vorstand der Verwaltung, im Falle der völkerrechtlichen Verträge als Träger der auswärtigen Politik des Landes. Durch das Erfordernis der senatorischen Zustimmung schaltet sich die zweite Kammer in beide Funktionen, mit dem Ergebnis, daß die Macht des Präsidenten auf diesen Gebieten wesentlich eingeschränkt ist; in der Praxis wirkt sich das dahin aus, daß Präsident und Senat im Fall von Meinungsverschiedenheiten einen Kompromiß schließen, also sich ausgleichen müssen. Die Verfassung zwingt dadurch die Gewaltenträger, auf den wichtigsten Gebieten harmonisch zusammenzuarbeiten, sich zu verständigen und es nicht auf eine Krise ankommen zu lassen. Wird dies viele Jahre, man kann schon sagen, mehr als ein Jahrhundert lang getan, so entwickelt sich ganz von selbst in der hohen Politik ein Geist der Toleranz, eine Gewohnheit des Gebens und Nehmens, die für die Stabilität der Regierungsverhältnisse von unschätzbarem Wert ist und ihnen trotz aller äußerlichen Hitze der Parteikämpfe etwas Dauerhaftes, man kann sagen etwas durchaus Vernünftiges gibt.

Wichtig zur Erkenntnis der politischen Stellung des Senats, der zweiten Kammer, ist weiterhin das Vetorecht, das dem Präsidenten gegenüber den vom Kongreß, also vom Senat und Repräsentantenhaus, beschlossenen Gesetzen zusteht. Auch dieses Recht ist eine Einrichtung der sogenannten "checks and balances", der Hemmungen und Gegengewichte. Ist nämlich nach dem Ermessen des Präsidenten ein Kongreßgesetz für die öffentliche Wohlfahrt nicht tunlich, so kann er es mit einer mit Gründen versehenen Botschaft ohne seine verfassungsmäßig erforderliche Unterschrift zurückgeben. Besteht aber der Kongreß mit den erhöhten Mehrheiten von zwei Dritteln in jedem der beiden Häuser auf dem Erlaß des Gesetzes, so kann es auch ohne die Unterschrift des Präsidenten zur Gesetzeskraft erwachsen. Von dem Vetorecht wird dann besonders viel Gebrauch gemacht, wenn Präsident und Kongreßmehrheiten ver-

schiedenen Parteien angehören. Aber auch wo sie derselben Partei angehören, kommt es nicht selten vor, daß der Präsident von der Mehrheitsmeinung des Kongresses abweicht und das Veto anwendet. Unter dem parlamentarischen System wäre das natürlich unmöglich, einmal da die Gesetze nicht von der Regierung selbst eingebracht werden, zum andern aber, weil die Ablehnung eines wichtigen Gesetzes durch das Parlament entweder zum Rücktritt der Regierung oder aber zur Parlamentsauflösung führen würde.

Es dürfte wohl einzigartig unter den größeren gesetzgebenden Versammlungen der Welt sein, daß die Befugnisse der zweiten Kammer größer sind als die der ersten. Der Senat hat nämlich neben seinem Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung noch besonderen Einfluß auf die Außenpolitik. Staatsverträge mit andern Staaten bedürfen seiner Zustimmung. Sie setzt eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Senatoren voraus. Ferner genehmigt der Senat die Ernennung von hohen Beamten und Generälen. Zu diesen gehören der Außenminister, welcher als Staatssekretär des Statedepartements bezeichnet wird, und die Richter des höchsten Gerichtshofs.

Die zweite Kammer, der Senat, ist also in den USA der ersten Kammer, dem Repräsentantenhaus, nicht nur gleichgeordnet, sondern ihr gegenüber sogar mit Vorrechten ausgestattet. Die Rechtsstellung des Senats blieb seit Erlaß der Verfassung im Jahre 1787 bis heute, also über 150 Jahre hinweg, völlig unverändert.

II.

Ein weiteres Beispiel einer zweiten Kammer in Form einer Vertretung der Gliedstaaten im Bundesstaat bildet die Schweiz. Ihre Einführung im Jahre 1848 erfolgte hier auf Grund des Vorbilds der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Das Parlament des Schweizerischen Bundesstaats besteht aus dem Nationalrat als erster, dem Ständerat als zweiter Kammer. Die Schweizerische Verfassung von 1874, die auch heute noch in Kraft ist, umschreibt die Rechtsstellung des Ständerats in den Artikeln 80 - 93 folgendermaßen:

Artikel 80: "Der Ständerat besteht aus 44 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei Abgeordnete, in den geteilten Kantonen jeder Landesteil einen Abgeordneten."

Artikel 81: "Die Mitglieder des Nationalrats und des Bundesrats können nicht zugleich Mitglieder des Ständerats sein."

Artikel 82: "Der Ständerat wählt für jede ordentliche und außerordentliche Sitzung aus seiner Mitte einen Präsidenten und Vizepräsidenten."

Aus den Abgeordneten desjenigen Kantons, aus welchem für eine ordentliche Sitzung der Präsident gewählt worden ist, kann für die nächstfolgende ordentliche Sitzung weder der Präsident noch der Vizepräsident gewählt werden."

Abgeordnete des gleichen Kantons können nicht während zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungen die Stelle eines Vizepräsidenten bekleiden."

Artikel 83: "Die Mitglieder des Ständerats werden von den Kantonen entschädigt."

Artikel 84: "Der Nationalrat und der Ständerat haben alle Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören und nicht einer anderen Bundesbehörde zugeschrieben sind."

Artikel 87: "Um gültig verhandeln zu können, ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des betreffenden Rates erforderlich."

Artikel 88: "Im Nationalrat und Ständerat entscheidet die absolute Mehrheit der Stimmenden."

Artikel 89: "Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich."

Artikel 91: "Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen."

Artikel 92: "Jeder Rat verhandelt abgesondert. Bei Wahlen, bei Ausübung des Begnadigungsrechts und für Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten vereinigen sich jedoch beide Räte unter der Leitung des Präsidenten des Nationalrats zu einer gemeinschaftlichen Verhandlung, so daß die absolute Mehrheit der Stimmenmitglieder beider Räte entscheidet."

Artikel 93: "Jeden der beiden Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu."

Dieselben Ursachen, welche in Nordamerika zur Einführung des Zweikammersystems führten, sind auch in der Schweiz maßgebend gewesen: das Bestreben, neben der politischen Repräsentation des Gesamtvolkes, jedem Kanton, ob klein oder groß, ein gleiches Maß der Mitwirkung einzuräumen, und daneben die rein praktische Erwägung, eine zweifache Prüfung aller Geschäfte herbeizuführen. Die Institution hat sich bewährt. Die Befürchtungen jener, welche den mit dem Zweikammersystem ausgestatteten Staat mit einem "Wagen vorn und hinten angespannt" verglichen, haben sich nicht bewahrheitet. Auch die gewichtigste Gegenerwägung, es fehle in der Schweiz an einer Instanz, der bei Konflikten zwischen beiden Kammern die letzte Entscheidung zustehe, ist überholt, da dieses Problem praktisch bisher keine große Bedeutung erlangt hat.

Ebenso wie in den Vereinigten Staaten entsendet also auch in der Schweiz jeder Einzelstaat, d.h. Kanton, ohne Rücksicht auf Größe und Bevölkerungszahl zwei Vertreter in den Ständerat. Nationalrat und Ständerat sind selbstständig und gleichberechtigt nebeneinanderstehende Organen, so daß die Bundesversammlung als eine aus zwei Teilorganen bestehende Bundesbehörde erscheint. Die Mitglieder des Ständerats sind, ebenso wie die Senatoren in den USA, an keine Weisungen gebunden. Im Gegensatz zum Senat der Vereinigten Staaten steht dem Ständerat das Initiativrecht in allen Angelegenheiten, also auch in Steuer-sachen zu. Der Ständerat ist gleichberechtigte zweite Kammer. Seine Zustimmung ist zum Zustandekommen eines jeden Gesetzes erforderlich.

Der Ständerat ist die aus 44 Mitgliedern bestehende politische Vertretung der Kantone. Er besitzt die gleichen Kompetenzen wie der Nationalrat. Den Schöpfern der Bundesverfassung schwebte der Gedanke vor, in der Organisation der Bundesbehörden der politischen Repräsentation des Gesamtvolks (im Nationalrat) eine Repräsentation der Kantone an die Seite zu stellen, welche jeden Kanton unabhängig von seinem Territorialumfang ein gleiches Maß der Mitwirkung verbürge. Mit seiner Einrichtung ist im Sinne des Föderalismus das Wesen der Eidgenossenschaft als eines aus Staaten zusammengesetzten Bundes und das Mitbestimmungsrecht dieser Gliedstaaten im eidgenossenschaftlichen Staatsleben besonders betont. Bei der Bemessung der Vertretung der Kantone im Ständerat sind die Kantone nicht nach ihrer Größe und Bedeutung gewertet, sondern als gleichgestellte Mitgliedsstaaten der Eidgenossenschaft. Nach dem Grundsatz formaler Gleichheit wählt jeder Vollkanton zwei Mitglieder, jeder Halbkanton ein Mitglied des Ständerats. Ein Niederschlag dieser politischen, föderalistischen Auffassung liegt in der Zuweisung der Ständeratswahlen an die Kantone. Im Unterschied vom Nationalrat wird das Wahlrecht, die Wählbarkeit und das Wahlverfahren für den Ständerat nicht durch eidgenossenschaftliches, sondern durch kantonales Recht geregelt. Die Kantone bestellen

den Ständerat. Die Ständeratswahlen sind kantonale Wahlen. Den Kantonen kommt die Rolle von Kurationsorganen zu. Allein damit ist der Einfluß auf den Ständerat erschöpft. Einmal gewählt, steht das Ständeratsmitglied rechtlich dem Kantone ebenso unabhängig gegenüber wie das Mitglied des Nationalrats seiner Wählerschaft.

Es steht im Ermessen des kantonalen Gesetzgebers, die Amtsdauer der Ständeratsmitglieder zu bestimmen. In der großen Mehrzahl der Kantone werden die Vertreter in den Ständerat für die gleiche Amtsdauer wie die Abgeordneten in den Nationalrat gewählt. In den meisten dieser Kantone erfolgt dabei die Wahl in den Ständerat gleichzeitig mit den Nationalratswahlen. Angesichts dieser kantonalen rechtlichen Verschiedenheit der Amtsdauer der einzelnen Ständeratsmitglieder besitzt der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat keine feste Amtsperiode, und es findet somit auch keine Gesamterneuerung des Ständerats statt.

Die Mitglieder des Ständerats werden in den meisten Kantonen vom Volk gewählt, nur die Kantone Bern, Freiburg, St. Gallen, Neuenburg und Wallis haben an der früher üblichen Wahl durch das Kantonsparlament festgehalten. Wie der Nationalrat regelt auch der Ständerat sein Verfahren selbständig und wählt jeweils seinen Präsidenten und Vizepräsidenten.

Nationalrat und Ständerat bilden zwar zusammen die Bundesversammlung, innerhalb des Gesamtparlaments sind sie aber zwei selbständige, in den Rechten und Pflichten einander gleichgestellte Kammern. Ihre Gleichberechtigung besteht für alle Geschäfte der Bundesversammlung, insbesondere hat nicht wie in andern Staaten (USA) die eine Kammer einen rechtlichen Vorrang in der Behandlung von Budget und Finanzgesetzen. Vielmehr wird durch Verständigung (im Notfall durch Los) zwischen den Präsidenten der beiden Räte bestimmt, welche Geschäfte jeweils diesem oder jenem Rat zuerst zur Behandlung zustehen sollen.

Dem Sinn und Zweck des Zweikammersystems entsprechend beraten und beschließen die beiden Räte getrennt, und ein Beschluß der Bundesversammlung ist dann erreicht, wenn übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse beider Räte vorliegen. Der Weg zu diesem Ziel kann etwas lang sein, wenn zwischen den beiden Räten Meinungsverschiedenheiten bestehen. Solche Differenzen werden ausgeglichen, indem Kammerbeschlüsse von Rat zu Rat mitgeteilt werden und indem jeder Rat über die von seinen Beschlüssen abweichende Stellungnahme des andern Rats beschließt. So kommt durch Meinungs austausch, Verständigung und Kompromiß in den meisten Fällen die nötige Übereinstimmung der Mehrheiten der beiden Räte zustande. Lassen sich aber keine übereinstimmenden Mehrheits-

beschlüsse erreichen, so erweist sich damit die fragliche Angelegenheit als noch nicht reif für die parlamentarische Erledigung.

Die Regel der getrennten Beratung und Beschlußfassung der beiden Räte wird ausnahmsweise außer Acht gelassen: In einigen Sonderfällen (Wahlen, Begnadigung, Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesrat und Bundesgericht oder eidgenössischem Versicherungsgericht oder zwischen diesen Gerichten, und etwa Ausnahmefälle auf Grund des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft von 1851) wird praktisch wirksam, daß die beiden Räte trotz ihrer grundsätzlichen Verselbständigung eben doch "Abteilungen" des einen Parlaments sind und zusammen eine Bundesversammlung darstellen. In diesen Fällen treten beide Räte wie eine Behörde zu gemeinsamer Beratung und Beschlußfassung zusammen und bilden die sogenannte "Vereinigte Bundesversammlung". In ihr wird bei der Beschlußfassung ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit der Stimmenden zum Nationalrat oder Ständerat durchgezählt, so daß die absolute Mehrheit der stimmenden Mitglieder beider Räte entscheidet. Die Einberufung und Leitung der Vereinigten Bundesversammlung erfolgt durch den Präsidenten des Nationalrats unter Beachtung des nationalrätlichen Geschäftsreglements. Darin zeigt sich eine gewisse Bevorzugung des Nationalrats in der "Volkskammer". Sie ist jedoch ohne wesentliche sachliche Bedeutung. Es darf auch nicht für den Vorrang des Nationalrats ins Feld geführt werden, er sei vermöge seiner größeren Mitgliederzahl dem Ständerat gegenüber in der Vereinigten Bundesversammlung bevorzugt. Die Teilnehmer an der Vereinigten Bundesversammlung stimmen nicht unter dem Gesichtspunkt ihrer Zugehörigkeit zum Nationalrat oder Ständerat, sondern nach bestem Wissen und Gewissen und etwa im Anschluß an das Programm politischer Parteien, die in beiden Räten vertreten sind.

Die Zweiteilung des Parlaments und die damit gegebene Erschwerung des Staatsorganismus und der Geschäftserledigung wurde aber nicht bloß im Blick auf die bundesstaatlich bedingte Doppelvertretung gutgeheißen, sondern auch wegen der im Zweikammersystem allgemein zukommenden Vorzüge. Die Notwendigkeit des Zusammenwirkens zweier unter verschiedenen Gesichtspunkten gewählter Kammern trägt in der Regel dazu bei, daß überstürzte, von politischen Leidenschaften und Zufallsmehrheiten diktierte, einseitig eingestellte Parlamentsbeschlüsse vermieden werden und daß durch die getrennte Beratung in beiden Kammern ein staatspolitischer Ausgleich, eine ernüchternde Versachlichung und geistige Vertiefung erreicht wird. Die diesen Vorzügen des Zweikammersystems entsprechenden Erwartungen hat die Bundesversammlung im allgemeinen erfüllt: Das Zweikammersystem des Bundes entspricht nicht nur dem bundesstaatlichen Aufbau der Eidgenossenschaft, sondern auch den Wünschen der gro-

Ben Mehrheit des Schweizer Volkes und hat sich als politisch bewährte Einrichtung bewiesen. Der Ständerat bildet heute im Verhältnis zum Nationalrat ein konservatives Element. Er vertritt naturgemäß in erster Linie die föderalistischen Belange. Das fand in neuester Zeit seinen Niederschlag z.B. in seiner Stellungnahme zur Lex Splugensis (Revision des Wasserrechtsgesetzes 1947 und in der Frage der Wiedervereinigung von Basel-Stadt und Basel-Land (1947).

III.

Eine weitere Erscheinung der bundesstaatlichen zweiten Kammer bietet in neuester Zeit die österreichische Verfassung nach dem zweiten Weltkrieg. Die zweite Kammer heißt hier "Bundesrat". Die Verfassung bestimmt hierüber:

Art. 24: "Die Gesetzgebung des Bundes übt der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat aus."

Art. 34: "Im Bundesrat sind die Länder im Verhältnis zur Bürgerzahl im Land gemäß den folgenden Bestimmungen vertreten. Die Zahl der demnach von jedem Land zu entsendenden Mitglieder wird vom Bundespräsidenten nach jeder allgemeinen Volkszählung festgesetzt."

Diese Zahl setzte sich 1951 wie folgt zusammen:

Wien	12 Vertreter
Niederösterreich	9
Steiermark	7
Oberösterreich	7
Kärnten	3
Tirol	3
Salzburg	3
Burgenland	3
Vorarlberg	3
	50

Art. 35: "Die Mitglieder des Bundesrats und ihre Ersatzmänner werden von den Landtagen für die Dauer ihrer Gesetzgebungsperiode nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt, jedoch muß wenigstens ein Mandat der Partei zu-fallen, die die zweithöchste Anzahl von Stimmen im Landtag oder, wenn mehrere Parteien die gleiche Anzahl von Sitzen haben, die zweithöchste Zahl von Wäh-

lerstimmen bei der letzten Landtagswahl aufweist. Bei gleichen Ansprüchen mehrerer Parteien entscheidet das Los.

Die Mitglieder des Bundesrats müssen nicht dem Landtag angehören, der sie entsendet. Sie müssen jedoch zu diesem Landtag wählbar sein.

Nach Ablauf der Gesetzgebungsperiode eines Landtags oder nach seiner Auflösung bleiben die von ihm entsendeten Mitglieder des Bundesrats so lange in Funktion, bis der neue Landtag die Wahl in den Bundesrat vorgenommen hat.

Art. 36: "Im Vorsitz des Bundesrats wechseln die Länder halbjährlich in alphabetischer Reihenfolge.

Als Vorsitzender fungiert der an erster Stelle entsendete Vertreter des zum Vorsitz berufenen Landes. Die Bestellung der Stellvertreter regelt die Geschäftsordnung des Bundesrats.

Der Bundesrat wird von seinem Vorsitzenden an den Sitz des Nationalrats einberufen. Der Vorsitzende ist verpflichtet, den Bundesrat sofort einzuberufen, wenn wenigstens ein Viertel seiner Mitglieder oder die Bundesregierung es verlangt."

Art. 37: "Die Sitzungen des Bundesrats sind öffentlich."

Bundesversammlung

Art. 38: "Der Nationalrat und der Bundesrat treten als Bundesversammlung in gemeinsamer öffentlicher Sitzung zur Angelobung des Bundespräsidenten, ferner zur Beschlußfassung über eine Kriegserklärung am Sitz des Nationalrats zusammen."

Art. 39: "Die Bundesversammlung wird vom Bundespräsidenten einberufen. Der Vorsitz wird abwechselnd vom Präsidenten des Nationalrats und vom Vorsitzenden des Bundesrats geführt.

In der Bundesversammlung wird die Geschäftsordnung des Nationalrats sinngemäß angewendet.

Der Weg der Bundesgesetzgebung

Art. 41: "Gesetzesvorschläge gelangen an den Nationalrat entweder als Anträge seiner Mitglieder oder als Vorlagen der Bundesregierung. Der Bundesrat kann durch Vermittlung der Bundesregierung Gesetzesanträge im Nationalrat stellen."

Art. 42: "Jeder Gesetzesbeschluß des Nationalrats ist unverzüglich durch dessen Präsidenten dem Bundeskanzler zu übermitteln, der ihn sofort dem Bundesrat bekanntzugeben hat.

Ein Gesetzesbeschluß kann, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt ist, nur dann beurkundet und kundgemacht werden, wenn der Bundesrat gegen diesen Beschluß keinen mit anderen Gründen versehenen Einspruch erhoben hat.

Dieser Einspruch muß durch Vermittlung des Bundeskanzlers dem Nationalrat innerhalb acht Wochen nach Einlangen des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat schriftlich mitgeteilt werden.

Wiederholt der Nationalrat seinen ursprünglichen Beschluß bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, so ist dieser zu beurkunden und kundzumachen.

Gegen Beschlüsse des Nationalrats, die ein Bundesgesetz über die Vertretung des Bundespräsidenten, ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrats, die Auflösung des Nationalrats, die Bewilligung des Bundesvoranschlages, die Genehmigung des Rechnungsabschlusses, die Aufnahme oder Konvertierung von Bundesanleihen oder die Verfügung über Bundesvermögen betreffen, kann der Bundesrat keinen Einspruch erheben. Diese Gesetzesbeschlüsse des Nationalrats sind ohne weiteres zu beurkunden und bekanntzumachen.

Art. 52: "Der Nationalrat und der Bundesrat sind befugt, die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen, deren Mitglieder über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen sowie ihren Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in Entschlüssen Ausdruck zu geben.

Art. 59: "Niemand kann gleichzeitig dem Nationalrat und dem Bundesrat angehören."

Österreich hat also, wie die beiden vorhergenannten Beispiele der Schweiz und der USA, die zweite Kammer in Form des Senatssystems verwirklicht. Während aber in den USA und der Schweiz die Mitglieder der zweiten Kammer unmittelbar durch das Volk der Einzelstaaten gewählt werden, werden sie in Österreich ähnlich wie in den USA bis 1913 und in einigen Kantonen der Schweiz durch die Parlamente der Einzelstaaten, d.h. Länder gewählt. Im Gegensatz aber zu den beiden vorhergenannten Kammern steht dem österreichischen Bundesrat nur ein suspensives Veto gegen die Beschlüsse der ersten Kammer zu. Es ist wegen der Kürze der Zeit, in der der österreichische Bundesrat erst besteht, noch nicht

möglich, ein abschließendes Urteil über seine Wirkungsweise zu fällen. Doch hat es bisher den Anschein, als würde er gegenüber dem Nationalrat kein eigentliches Schwergewicht darstellen, da er dasselbe parteipolitische Spiegelbild wie dieser, nur in verkleinerter Form wiedergibt.

IV.

Beispiele für die zweite Kammer in Form einer bundesstaatlichen Vertretung der Einzelstaaten bildet vor allem die deutsche Verfassungsgeschichte der letzten hundert Jahre.

Wenn sie auch nur auf dem Papier Wirklichkeit gewann, so soll doch wegen ihrer eigenartigen Regelung die verfassungsrechtliche Stellung der zweiten Kammer in der Verfassung von 1849 hier kurz gestreift werden:

Danach sollte der Reichstag aus zwei Häusern, dem Staatenhaus und dem Volkshaus bestehen. Das Staatenhaus war aus den Vertretern der deutschen Staaten zu bilden. Die Anzahl der Mitglieder schwankte zwischen 40 bei Preußen, 38 für Österreich, 18 für Bayern bis zu 1 Stimme bei einer Anzahl von Bundesmitgliedern. Die Mitglieder des Staatenhauses sollten zur Hälfte durch die Regierung und zur Hälfte durch die Volksvertretung der betreffenden Staaten ernannt werden - also eine Mischung aus Senats- und Bundesratssystem. In denjenigen deutschen Staaten, welche aus mehreren Provinzen oder Ländern mit abgesonderter Verfassung oder Verwaltung bestanden, sollten die durch die Volksvertretung dieser Staaten zu ernennenden Mitglieder des Staatenhauses nicht von der allgemeinen Landesvertretung, sondern von den Vertretungen der einzelnen Länder oder Provinzen (Provinzialstände) ernannt werden. Wo zwei Kammern bestanden und eine Vertretung nach Provinzen nicht stattfand, sollten beide Kammern in gemeinsamer Sitzung nach absoluter Stimmenmehrheit wählen. In denjenigen Staaten, welche nur ein Mitglied in das Staatenhaus entsandten, sollte die Regierung drei Kandidaten vorschlagen, aus denen die Volksvertretung mit absoluter Stimmenmehrheit wählte. Mitglied des Staatenhauses konnte nur sein, wer

- 1.) Staatsbürger des Staates war, welcher ihn senden sollte,
- 2.) das dreißigste Lebensjahr zurückgelegt hatte,
- 3.) sich im vollen Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte befand.

Die Mitglieder des Staatenhauses sollten auf sechs Jahre gewählt werden. Alle drei Jahre sollten sie zur Hälfte erneuert werden. Wiederwahl sollte zulässig sein. Von besonderer Bedeutung war ferner, daß die Mitglieder der zweiten Kammer (ebenso wie natürlich die der ersten) durch Instruktionen nicht gebunden werden konnten. Niemand konnte gleichzeitig Mitglied von beiden Häusern sein. Ebenso stand dem Staatenhaus das Recht des Gesetzesvorschlags, der Beschwerde, der Adresse und der Erhebung von Tatsachen sowie die Anklage der Minister zu. Zum gültigen Zustandekommen eines Reichstagsbeschlusses war die Zustimmung beider Häuser erforderlich. Die zweite Kammer war also vollkommen gleichberechtigt.

V.

Die Bismarckische Verfassung von 1871 hielt ebenso an dem Zweikammersystem fest. Die zwei Kammern hießen "Reichstag" und "Bundesrat". Über die zweite Kammer, den Bundesrat, bestimmte die Verfassung in Art. 6 ff.:

Art. 6: "Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchem die Stimmführung sich in der Weise verteilt, daß Preußen 17, Bayern 6, usw. Stimmen führt.

Jedes Mitglied des Bundes kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrat ernennen, wie er Stimmen hat, doch kann die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden."

Art. 7: "Der Bundesrat beschließt

- a) über die dem Reichstag zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse;
- b) über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen;
- c) über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten.

Jedes Bundesmitglied ist befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben.

Die Beschlußfassung erfolgt mit einfacher Mehrheit. Nicht vertretene

oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt."

Art. 9: "Jedes Mitglied des Bundesrats hat das Recht, im Reichstag zu erscheinen und muß daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrats nicht akzeptiert worden sind. Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrats und des Reichstags sein."

Art. 11, Absatz 2: "Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs (durch den Kaiser) ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich. Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrats und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich."

Art. 12: "Dem Kaiser steht es zu, den Bundesrat zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen."

Art. 15: "Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist."

Art. 16: "Die erforderlichen Vorlagen werden nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrats oder durch besondere, von letzteren zu ernennende Kommissarien vertreten werden."

Der Bundesrat der Bismarckischen Verfassung war keine zweite Kammer im landläufigen Sinn. Er war nicht nur als Gegengewicht gegenüber dem Reichstag geschaffen, er stand ungleich höher als dieser. Zwar standen sich beide Körperschaften in der Gesetzgebung, insbesondere was die Feststellung des Gesetzesinhalts anbetrifft, völlig gleichberechtigt gegenüber. Ein Gesetz kam erst zustande durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse beider Körperschaften. Da Träger der Souveränität nicht der Kaiser oder Reichstag war, sondern die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, so war der Bundesrat das wichtigste Organ des Reichs. Er nahm eine Zwischenstellung zwischen Regierung und Parlament ein, indem er zugleich auch mit dem Kaiser die Regierung des Reichs bildete !

Daß *) der Bundesrat aus Vertretern der Landesregierungen und nicht aus solchen der Länderparlamente oder der Urwählerschaft der einzelnen Gliedstaa-

*) Die Darlegungen stützen sich im folgenden auf die Ausführungen, die Otto Barbarino in seinem Buch "Staatsform und politische Willensbildung", 1949, S. 91 ff, hierzu gemacht hat.

ten gebildet wurde, entsprach der besonderen Struktur des Bismarckischen Reiches, das zwar eine gemeinsame Gesetzgebung, aber im allgemeinen keine eigene Verwaltung kannte. Während in andern Bundesstaaten, wie etwa in den USA, die Bundesgesetze in der Regel durch eigene Bundesbehörden vollzogen werden, während also dort die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Gliedstaaten in Gesetzgebung und Verwaltung annähernd übereinstimmt, so daß es zwischen beiden keine unmittelbaren Reibungsflächen und Überschneidungen gibt, war es im Reich von 1871, wie bereits erwähnt, die Regel, daß die Reichsgesetze durch die Landesregierungen und deren Behördenapparat ausgeführt wurden. Dies veranlaßte Bismarck zu dem - folgerichtigen - Entschluß, die Landesregierungen auch am Erlaß der Reichsgesetze und der für ihre Durchführung erforderlichen Verwaltungsanordnungen zu beteiligen, um eine einheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten, die Verwaltungserfahrungen der Länder zu nutzen und ihre Sorgen und Anregungen vor einem gemeinsamen Forum zur Sprache zu bringen. Hierin lag die Einmaligkeit der Konstruktion, die sich trotz aller Einwendungen im einzelnen wie kaum eine andere der Bismarckischen Verfassungen bewährt hat.

Der Bundesrat war in erster Linie eine gesetzgebende Körperschaft und als solche gleichberechtigt mit dem Reichstag. Ein Gesetz kam nur durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse vom Bundesrat und Reichstag zustande. Der Bundesrat war aber insoweit gegenüber dem Reichstag sogar hinausgehoben, als alle Regierungsvorlagen, bevor sie an den Reichstag kamen, zuerst ihm vorgelegt und von ihm genehmigt werden mußten, während andererseits alle Beschlüsse des Reichstags, bevor sie Gesetzeskraft erlangten, der endgültigen Billigung des Bundesrats bedurften. Diese gehobene Stellung des Bundesrats kam auch darin zum Ausdruck, daß er zur Vorbereitung der Arbeiten ohne den Reichstag, jedoch dieser nicht ohne den Bundestag einberufen werden konnte. Der Bundesrat war eben zugleich auch das oberste Verwaltungsorgan des Reiches, eine Art von kollegialer Reichsregierung. In dieser Eigenschaft erließ der Bundesrat in der Regel auch die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsvorschriften, und hierin war auch begründet, warum seine Sitzungen nicht öffentlich waren. Die Ausschüsse, die der Bundesrat aus seiner Mitte für die einzelnen Verwaltungsgebiete bildete, waren ein Ersatz für die fehlenden Reichsministerien. Die Reichsämtler waren gewissermaßen nur Geschäftsstellen dieser Ausschüsse.

Den Vorsitz im Bundesrat führte als allein verantwortlicher Reichsminister der vom Kaiser ernannte Reichskanzler. Er hatte im Bundesrat die Rechte des Präsidiums wahrzunehmen, d.h. er war Führer der 17 preußischen Bundesratsstimmen und gab außerdem bei Stimmengleichheit den Ausschlag. Als Führer der preußischen Stimmen mußte er aber mit der preußischen Regierung in unmittel-

barer Verbindung stehen.

Der Gang der Geschäfte von der Ausarbeitung einer Regierungsvorlage bis zu ihrer Behandlung im Bundesrat wurde bald durch ein Gewohnheitsrecht festgelegt, das ganz im Geiste der Verfassung entwickelt wurde. Max Weber hat einmal behauptet, die Mittelstaaten hätten im Bismarckischen Reich zwar eine verhältnismäßig große Unabhängigkeit vom Reich aber keinen Einfluß im Reich besessen. Dies ist, was den Vorgang der Gesetzgebung betrifft, nicht ganz richtig. Der Gesetzentwurf wurde zwar im zuständigen Reichsamt oder auch in einem der preußischen Ministerien ausgearbeitet, dann aber zunächst dem bayerischen Gesandten zugeleitet, der auch die Gesandten der übrigen Mittelstaaten informieren und die Stellungnahme seiner Regierung zu dem vorgelegten Gegenstand einholen konnte. Die Kleinstaaten freilich erfuhren von dem Entwurf meistens erst, wenn er offiziell im Bundesrat eingebracht wurde. Dies geschah aber nicht früher, als mit den Mittelstaaten bereits ein grundsätzliches Einvernehmen erzielt war. Daß es bei solcher Vorbereitung des Entwurfs im Bundesrat zu keiner großen Auseinandersetzung mehr kam, da die Hauptschwierigkeiten schon vorher hinweggeräumt waren, ist klar; Kampfabstimmungen hatte es im Bundesrat niemals gegeben. Von Seiten der Kleinstaaten war eine ernstliche Opposition nicht zu erwarten. Man bedenke, daß sie alle mit Preußen durch Militär- und Eisenbahnkonventionen verbunden waren. Der Bundesrat war daher in allen Fragen der Gesetzgebung ein lautlos arbeitendes Organ, was natürlich auch dadurch unterstrichen wurde, daß er nicht eine Körperschaft von Politikern, sondern von Fachexperten war.

Eine der wichtigsten und vielumkämpften Bestimmungen über den Bundesrat im Bismarckreich war die des Art. 9, das niemand gleichzeitig Mitglied des Bundesrats und des Reichstags sein könnte. Gewiß, ähnliche Bestimmungen befinden sich auch in andern Verfassungen, die ein Zweikammersystem kennen. Aber der Bundesrat war eben nicht nur gesetzgebende Körperschaft, eine Art von Oberhaus, sondern zugleich oberstes Verwaltungsorgan des Reiches, die eigentliche Reichsregierung. Und das wichtigste Mitglied des Bundesrats, sein Vorsitzender, war der Reichskanzler, der alleinverantwortliche Reichsminister. Auch er konnte also nicht gleichzeitig Mitglied des Reichstags sein. Damit war der parlamentarischen Regierungsform in Deutschland ein Riegel vorgeschoben. Gewiß konnte auch ein Reichstagsabgeordneter, ein namhafter Führer einer der größeren Reichstagsparteien, zum Kanzler bestellt werden. Aber dann mußte er sein Reichstagsmandat niederlegen und damit praktisch die Führung seiner Fraktion aus der Hand geben. Diese Bestimmung erschwerte schon zur Zeit Bismarcks die Berufung prominenter Mitglieder des Reichstags. Sie wurde zu einem Hauptangriffspunkt gegen Ende des ersten Weltkriegs, als die Reichstags-

parteien an Macht zunehmen und Reformen verlangten. Sie forderten ungestüm ihre Aufhebung, damit eine "Parlamentarisierung" des Bundesrats eingeleitet werden könne.

Man könnte an dieser Stelle daran erinnern, daß auch in den Vereinigten Staaten von Nordamerika der Bundespräsident und die Mitglieder seines Kabinetts nach dem dort konsequent durchgeführten Grundsatz der Gewaltenteilung nicht gleichzeitig Mitglieder des Kongresses sein können. Aber sie sind doch in der Regel prominente Führer einer der beiden großen Parteien des Landes, und der Bundespräsident wird vom amerikanischen Volk gewählt. Meist sind es ehemalige Mitglieder des amerikanischen Senats, die als Bundespräsidenten nominiert oder als Staatssekretäre in das Kabinett berufen werden.

Der mit umfangreichen verfassungsmäßigen Rechten ausgestattete Reichskanzler der Bismarckischen Verfassung wurde dagegen vom Kaiser, d.h. vom König von Preußen, ernannt. "Hätte Kaiser Wilhelm II. als streng konstitutioneller Monarch und ehrlicher Makler der öffentlichen Meinung nur solche Männer zur Kanzlerschaft und ins Kabinett berufen, die als Führer der größeren Reichstagsparteien bei den allgemeinen Wahlen das Vertrauen der Öffentlichkeit erhalten hatten", so wäre jene Bestimmung, wonach der Berufene sein Reichstagsmandat niederlegen mußte, gleichwohl zu verschmerzen gewesen. Dies hätte noch keine Konzession an den formalen Parlamentarismus der Koalitionsarithmetik bedeutet, wie es später - wenig glücklich - in der Weimarer Republik zur Herrschaft gekommen ist.

Es entsprach bis zu einem gewissen Grade dem Prinzip der "instruierten Stimmen", daß der Bundesrat, soweit man ihn überhaupt als Parlament bezeichnen kann, ein Beamtenparlament war. Zweifellos war er eine Auslese der besten Beamten des Reichs, eine Schule der Diplomatie, und die Gesandten der Mittelstaaten waren, auch wenn sie sich grundsätzlich an die Weisungen ihrer Regierung zu halten hatten, einflußreiche Persönlichkeiten. Aber die gewiß richtige Erwägung, daß zur sachkundigen Vorbereitung der Gesetze und zur Ausarbeitung guter Verwaltungsvorschriften umfangreiche Fachkenntnisse erforderlich sind, durfte nicht zu der Folgerung führen, daß man den Parlamentariern jede Beteiligung an den eigentlichen Regierungsgeschäften verwehrte. Hier sprach noch die aus dem Absolutismus stammende Vorstellung mit, daß ein Minister grundsätzlich nur aus der Beamtenlaufbahn aufsteigen dürfe. Es war jahrzehntelang einer der Haupteinwände gegen die Parlamentarisierung in Deutschland, daß sich die fähigen Köpfe nicht mehr der Beamtenlaufbahn zuwenden würden, wenn sie nicht die Aussicht hätten, in die höchsten Stellungen des Staates aufzurücken, weil diese von den Parlamentariern beansprucht würden. Ein Blick

auf England beweist die Unrichtigkeit dieser Anschauung. Noch in den Zeiten der Weimarer Republik wurde aus rechtsgerichteten Kreisen wiederholt der Ruf nach sogenannten Fachministern laut, also einem Kabinett beamteter Regierungsmitglieder. Dabei soll gar nicht in Frage gestellt werden, daß nach 1918 mancher Parlamentarier Minister geworden ist, der nicht die erforderlichen Qualitäten dafür besessen hat, weil eben der Reichstag längst nicht mehr eine Auslese politischer Führerpersönlichkeiten war. Auch ist zuzugeben, daß es Ressorts gibt - etwa ein Post- oder Eisenbahnministerium -, die mit der hohen Politik nicht viel zu tun haben, die aber spezielle Fachkenntnisse erfordern. Daß man solche Ministerposten zweckmäßig mit einem aus der Beamtenlaufbahn kommenden Spezialisten besetzt, den man jedoch gegebenenfalls auch unter den Abgeordneten der Parlamentsmehrheit findet, unterliegt keinem Zweifel. Aber der Posten des Kanzlers und alle politisch wichtigen Ministerien müssen den anerkannten politischen Führern vorbehalten bleiben. Für die verwaltungstechnische Unterbauung seiner Arbeit, für die juristische Formulierung seiner Anordnungen und Entwürfe hat der politische Minister sein Büro. Dazu ist die Ministerialbürokratie da. Natürlich kann auch aus dem Beamtentum ein politischer Führer hervorgehen, aber dann steigt er nicht deshalb in die politische Ebene auf, weil er als Beamter über besondere Fachkenntnisse verfügt, sondern weil er als Persönlichkeit die Qualitäten eines politischen Führers besitzt. Nach seiner Erziehung neigt der Beamte zu Unterordnung, d.h. eben zum Handeln nach Weisungen und oft zu einer gewissen Scheu vor der vollen Verantwortung. Eine solche Beamtennatur war Caprivi, der unmittelbare Nachfolger Bismarcks, der offen erklärte, er sehe seine Aufgabe als Kanzler darin, die Befehle Seiner Majestät auszuführen.

Die Gefahr, die das Bismarckische Reich bedrohte und deren Folgen sich spätestens in der Ära Kaiser Wilhelms II. gezeigt haben, war also keineswegs die, daß man dem Berufsbeamtentum etwas nehmen wollte, was ihm angeblich zukam, sondern ganz im Gegenteil, daß man den Parlamentariern, den durch die Schule der Parteien gegangenen Führern verwehrte, in die leitenden Stellungen in Staat und Reich aufzusteigen. Daß im parlamentarischen System für fähige Naturen kein Anreiz zur Beamtenlaufbahn bestehe, ist schon deshalb nicht richtig, weil der Berufsbeamte nach seiner Erziehung in der Regel selbst nicht nach politischer Verantwortung strebt. Dagegen unterliegt es keinem Zweifel, daß der Sitz in einem Parlament, wenn er, wie der deutsche Reichstag der Bismarckischen und Wilhelminischen Zeit, keine wahre Führerauslese ermöglichte, für einen politischen Kopf keinen Anreiz bieten konnte. Tatsächlich ist das Niveau des deutschen Reichstags, das im ersten Jahrzehnt nach der Reichsgründung Bismarcks beachtlich hoch war, von Wahl zu Wahl gesunken, eine Gefahr, auf die vor allem Max Weber wiederholt hingewiesen hat. Man durfte sich daher

nicht wundern, wenn sich die Reichstagsparteien, als ihnen 1918 die Macht zufiel, auf die neue Aufgabe keineswegs vorbereitet zeigten.

Diese Entwicklung war umsomehr zu bedauern, als durch sie - sehr zu Unrecht - auch das allgemeine Wahlrecht in Mißkredit kam. Bismarck hat sich viel zugute getan auf das allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahlrecht, nach dem der Reichstag gewählt wurde. Er glaubte mit diesem für die damalige Zeit freiesten Wahlrecht der Welt der demokratischen Strömung seiner Zeit den Wind aus den Segeln zu nehmen. Aber dieses Bemühen war vergeblich, und der große Aufwand an demokratischer Freiheit war völlig nutzlos, solange man nicht daraus die Konsequenzen zog, den gewählten Volksvertretern auch den Zugang zu den leitenden politischen Stellungen des Reiches zu eröffnen.

VI.

In der Weimarer Republik bestand die Legislative aus den zwei gesetzgebenden Körperschaften des Reichstags als erster und des Reichsrats als zweiter Kammer. Die Verfassung von 1919 bestimmte hierüber:

Art. 60: "Zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs wird ein Reichsrat gebildet."

Art. 61: "Im Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme. Bei den größeren Ländern entfällt auf eine Million Einwohner eine Stimme. Ein Überschuß, der mindestens der Einwohnerzahl des kleinsten Landes gleichkommt, wird einer vollen Million gleichgerechnet. Kein Land darf durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein."

Art. 62: "In den Ausschüssen, die der Reichsrat aus seiner Mitte bildet, führt kein Land mehr als eine Stimme."

Art. 63: "Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Jedoch wird die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen gestellt."

Die Länder sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden, wie sie Stimmen führen.

Art. 64: "Die Reichsregierung muß den Reichsrat auf Verlangen von einem Drittel seiner Mitglieder einberufen."

Art. 65: "Den Vorsitz im Reichsrat und in seinen Ausschüssen führt ein Mitglied der Reichsregierung. Die Mitglieder haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Reichsrats und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Sie müssen während der Beratung auf Verlangen jederzeit gehört werden."

Art. 66: "Die Reichsregierung sowie jedes Mitglied der Reichsregierung sind befugt, im Reichsrat Anträge zu stellen."

Bei der Abstimmung entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden."

Art. 67: "Der Reichsrat ist von Reichsministerien über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten. Zu Beratungen über wichtige Gegenstände sollen von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats gezogen werden."

Art. 68: "Die Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstags eingebracht."

Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen."

Art. 69: Die Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung bedarf der Zustimmung des Reichsrats. Kommt eine Übereinstimmung zwischen der Reichsregierung und dem Reichsrat nicht zustande, so kann die Reichsregierung die Vorlage gleichwohl einbringen, hat aber hierbei die abweichende Auffassung des Reichsrats darzulegen."

Beschließt der Reichsrat eine Gesetzesvorlage, welcher die Reichsregierung nicht zustimmt, so hat diese die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunkts beim Reichstag einzubringen."

Art. 74: "Gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze steht dem Reichsrat der Einspruch zu."

Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im Reichstag bei der Reichsregierung eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen werden."

Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Kommt hierbei keine Übereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat zustande, so kann der Reichspräsident binnen drei Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen. Macht der Präsident von diesem Recht keinen Gebrauch, so gilt das Gesetz als nicht zustande gekommen. Hat der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit entgegen dem Einspruch des Reichsrats beschlossen, so hat der Präsident das Gesetz bin-

nen drei Monaten in der vom Reichstag beschlossenen Fassung zu verkünden oder einen Volksentscheid anzuordnen."

Art. 76: "Die Verfassung kann im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Jedoch kommen Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Auch Beschlüsse des Reichsrats auf Abänderung der Verfassung bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

Hat der Reichstag entgegen dem Einspruch eine Verfassungsänderung beschlossen, so darf der Reichspräsident dieses Gesetz nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt."

Art. 77: "Die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften erläßt, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, die Reichsregierung. Sie bedarf dazu der Zustimmung des Reichsrats, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht."

Art. 85 Abs. III: "Der Reichsrat kann im Entwurf des Haushaltsplans ohne Zustimmung des Reichsrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.

Die Zustimmung des Reichsrats kann gemäß den Vorschriften des Art. 74 ersetzt werden."

Außerdem war die Zustimmung des Reichsrats zu einer ganzen Reihe von Verordnungen der Regierung erforderlich.

Die Bedeutung des Reichsrats konnte mit der des Bundesrats in der Bismarckschen Verfassung auch nicht im entferntesten mehr verglichen werden. Während jener unter dem Kaiser die Regierung des Reiches darstellte, ging in der Weimarer Verfassung die Reichsgewalt, dem Grundsatz der Volkssouveränität entsprechend, auf den Reichstag als Vertreter des Volkes über und sank der Reichsrat zu einem die Regierung unterstützenden, mit einem schwachen Veto-recht ausgestatteten Organ ab.

Das Reich Bismarcks war ein föderalistischer Bundesstaat, wo alle Staatsgewalt des Bundes der Gesamtheit der verbündeten Staatsgewalten der Gliedstaaten entsprang. Da der Bundesstaat diese Gesamtheit der deutschen Regierungen der Einzelstaaten darstellte, mußte er höchstes Organ des Reiches sein. In dieser seiner Stellung als höchstes Reichsorgan wurde er wie ein Monarch ausgestattet. Der Bundesrat war der "vielköpfige" Monarch des Reiches, der im Reich grundsätzlich dieselbe staatsrechtliche Stellung hatte wie der Monarch im Einzelstaat. Wie der Monarch des Einzelstaates in seinem Staate Träger der

Staatsgewalt war, ebenso war es der Bundesrat im Reich. In der konstitutionellen Monarchie, die damals die herrschende Staatsform war, wurde das Gesetzgebungsrecht des Monarchen durch die Volksvertretung beschränkt, und zwar in der Art, daß ein wirksamer Gesetzesbeschluß eine Einigung dieser beiden Faktoren über den Gesetzesinhalt voraussetzte. Und weil, wie wir sahen, dem Bundesrat im Reich die Stellung eines konstitutionellen Monarchen zugewiesen war, konnte er auch nur zusammen mit dem Reichstag, der ja die Volksvertretung des Gesamtreiches war, das Gesetzgebungsrecht ausüben.

Diese Institution entsprach also vollkommen der Konstruktion einer konstitutionellen Monarchie, denn nicht der Bundesrat war ein Gegengewicht zur Volksvertretung, zum Reichstag, sondern dieser sollte den Bundesrat in seiner Gesetzgebungsgewalt beschränken. Der Bundesrat war gegenüber dem Reichstag das höherwertige Organ.

Nachdem nun das deutsche Reich grundlegend seine staatsrechtliche Form geändert hatte und sein Dasein nichts mehr den "Verbündeten Regierungen", also dem Zusammenschluß der Gliedstaaten, sondern dem Willen des einheitlichen und ungeteilten Volkes verdankte, anstelle der Souveränität der Gesamtheit der deutschen Einzelregierungen die Volkssouveränität getreten ist, konnte für den Bundesrat kein Platz mehr sein.

Nach der Verfassung von 1871 wurde die Reichsgesetzgebung gemeinsam durch den Bundesrat und den Reichstag ausgeübt. Zu einem Reichsgesetz war die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen erforderlich, doch hatte der Bundesrat durch das alleinige Recht der Erteilung des Gesetzesbefehls (Sanktion) ein erhebliches Übergewicht gegenüber dem Reichstag. Nach Art. 68 Abs. II der Weimarer Verfassung wurden die Reichsgesetze vom Reichstag beschlossen. Dieser Wortlaut des Art. 68 Abs. II kann aber irreführen. Neben dem Reichstag war auch der Reichsrat an der Gesetzgebung beteiligt. Er hatte insbesondere das Recht, gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze Widerspruch einzulegen. Durch die Einspruchseinlegung nötigte der Reichsrat den Reichstag zur nochmaligen Überprüfung des Gesetzes. Die Mitwirkung des Reichsrats an der Gesetzgebung des Reiches war also wesentlich anderer Art als die des Bundesrats. Um die Gründe der Änderung des Bismarckischen Gesetzgebungsverfahrens verstehen zu können, ist es nötig, die Entstehungsgeschichte des Reichsrats, seine Befugnisse und seine rechtliche Stellung näher zu betrachten.

Mit Kriegsende hatten die Gegner des monarchischen Regierungssystems und des Kurses der damaligen Reichsleitung die Macht an sich gezogen. Der Notwendigkeit der Berufung einer Vertretung des gesamten Volkes konnte man sich nicht verschließen; die Machtbefugnisse dieser Volksvertretung sollten jedoch

nicht durch ein zweites gleichberechtigtes Reichsorgan geschmälert werden. Da man aber an der Bundesstaatsnatur des Reiches trotz starker unitarischer Bestrebungen festhalten wollte, war es notwendig, neben der Vertretung des gesamten deutschen Volkes auch ein Organ zu schaffen, in dem der Wille der Bevölkerung der Einzelstaaten zum Ausdruck kommen konnte. Der Preuß'sche Entwurf sah deshalb in Anlehnung an die alte Verfassung von 1849 einen Reichstag vor, der aus zwei Häusern bestehen sollte, dem Volkshaus und dem Staatenhaus. Der Entwurf blieb also beim Zweikammersystem. Das Volkshaus sollte die Abgeordneten des ganzen deutschen Volkes umfassen; im Staatenhaus sollten die von den Landtagen der einzelnen Gliedstaaten gewählten Vertreter sitzen. Das Organ also, das die Interessen der einzelnen Länder vertreten sollte, war als reine Volksvertretung gedacht; es war daher selbstverständlich, daß die Abgeordneten des Staatenhauses als Volksvertreter nicht an Instruktionen der Regierung ihres Landes gebunden sein konnten.

Man kann verstehen, daß die Länder und ihre Regierungen mit einer derartigen Regelung der Vertretung ihrer Interessen nicht einverstanden waren. Zwar sollte das Staatenhaus in der Gesetzgebung gleichberechtigt neben das Volkshaus treten und insofern größere Befugnisse als der Reichsrat erhalten; dadurch allein wäre aber der von allen Ländern verlangte, möglichst weit gehende Einfluß auf die Reichswillensbildung nicht gewährleistet gewesen, da den Abgeordneten des Staatenhauses von der Regierung ihres Landes keine Anweisungen hätten erteilt werden können. Die Abgeordneten wären auch als Parteileute nicht geeignet gewesen, die Länderinteressen ohne Rücksicht auf die Ziele ihrer Partei zu vertreten. Hinzu käme noch, daß das Staatenhaus von der Teilnahme an der Verwaltung des Reiches ausgeschlossen sein sollte bis auf eine begutachtende Tätigkeit.

Der Staatenhausgedanke fand deshalb Widerspruch in den weitesten Kreisen, und es zeigte sich, daß die Lebenskraft der Einzelstaaten und das einzelstaatliche Empfinden unterschätzt worden waren.

In dem Regierungsentwurf vom 21. Februar 1919 trat an die Stelle des Staatenhauses der aus Regierungsmitgliedern der Länder gebildete Reichsrat. Man war also zum Bundesratssystem zurückgekehrt; Rechtsnachfolger des Bundesrats war der Reichsrat jedoch nicht. Die Beratungen des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung über die Stellung des Reichsrats und die Ausgestaltung seiner Befugnisse haben in zunehmendem Maße unter dem Zeichen des Streits unitarischer und föderalistischer Meinungen gestanden. So erklärt es sich, daß der Reichsrat mit weniger wirkungsvollen Rechten als der frühere Bundesrat ausgestattet worden ist. Der Reichsrat war nur Korrektiv bei der

Bildung des Reichswillens; gerade dadurch haben die Länder aber Einfluß auf Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches gewonnen.

Trotz des grundsätzlichen Sieges des Bundesratsprinzips bei der Gestaltung des Reichsrats zeigte sich dennoch ein gewisses Hinneigen der zweiten Kammer zum Typus des Senats.

So bestimmte Art. 66 Abs. III, daß die Vollsitzungen des Reichsrats öffentlich waren und stellte sich damit bewußt in einen Gegensatz zum alten Recht, in dem die Sitzungen des Bundesrats unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfanden. Der Zweck dieser Verfassungsvorschrift lag darin, die Verhandlungen des Reichsrats ebenso wie die des Reichstages der Kontrolle der öffentlichen Meinung zu unterstellen und damit in gewisser Hinsicht das Volk über die Arbeiten des Reichsrats aufzuklären bzw. zu unterrichten und hinwiederum dadurch einen gewissen Druck auf die Abstimmungen auszuüben.

Weiter stand im Gegensatz zum alten Bundesrat das Stimmgewicht der einzelnen Staaten nicht fest. So war nach Art. 61 das Stimmenverhältnis von der jeweiligen Bevölkerungszahl des einzelnen Landes abhängig gemacht. Es war zweifellos ein Schritt zum Staatenhaus des Preuß'schen Entwurfs hin.

Die Durchbrechung des Bundesratstyps zeigte sich aber in höchstem Maße durch die Einführung gewählter Mitglieder. Eine einheitliche Stimmabgabe, die doch sonst als integrierender Bestandteil dem Bundesratsystem anhaftet, wurde durch die Wahl einzelner Reichsratsmitglieder, die nicht instruiert waren, aufgehoben und damit tatsächlich an den Grundlagen des Bundesratsystems zu Gunsten des Staatenhaussystems eine hochwichtige Änderung vorgenommen.

Auch die Vorschrift des Art. 65, nach der die Reichsregierung das Recht und auf Verlangen die Pflicht hatte, an den Verhandlungen des Reichsrats und seiner Ausschüsse teilzunehmen und jederzeit gehört werden mußte, kann auf das Parlamentskonto des Reichsrats gebracht werden. Denn dieses Recht bzw. diese Pflicht war eine unmittelbare Folge der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit und doch sonst nur für das Parlament von Geltung. Obwohl nun im Übrigen von einer parlamentarischen Verantwortlichkeit der Reichsregierung dem Reichsrat gegenüber in keiner Weise von der Reichsverfassung gesprochen wurde, stellte sie hier eine gewisse Gleichberechtigung zwischen Reichstag und Reichsrat her.

Die große Demokratisierung und mittelbare Parlamentarisierung des Reichsrats trat aber erst dadurch in Erscheinung, daß die Länderregierungen, welche die Vertreter in den Reichsrat entsandten, parlamentarisch im Sinne des Art. 54

waren, also von dem Vertrauen der Volksvertretung abhängig waren. Dadurch war dem Landesparlamentarismus ein großer Einfluß auf die Arbeiten im Reichsrat eingeräumt, welcher ihm gegenüber dem Bundesrat vollkommen gemangelt hatte. Hierdurch geriet der Reichsrat aber auch in die Gefahr eines Durcheinanders und Gegeneinanders der Parteipolitik und, da die Koalitionen häufig wechselten, ergab sich weiter die Gefahr mangelnder Stabilität. Wenn auch, wie N a w i a s k y zutreffend bemerkt, das Berufsbeamtentum in seiner neutralen Färbung im Reichsrat dominierte, so hat sich doch wiederholt eine Zersplitterung bei spezifisch politischen Entscheidungen gezeigt.

Die Aufgaben des Reichsrats ließen sich in vier Gruppen einteilen:

- 1.) Beteiligung an der Gesetzgebung,
- 2.) Beteiligung an dem Erlaß von Verordnungen, Art. 77,
- 3.) Mitwirkung bei der Verwaltung, Art. 179,
- 4.) Rechtspflegeakte, die auf Grund von Reichsgesetzen dem Reichsrat übertragen waren (Beispiel: § 155 RAO).

Von besonderer Bedeutung war die Mitwirkung des Reichsrats bei der Reichsgesetzgebung. Diese Mitwirkung konnte in verschiedener Form erfolgen. Entweder konnte der Reichsrat selbst die Initiative ergreifen und eine Gesetzesvorlage beschließen, oder er hatte den durch die Initiative der Reichsregierung entstandenen Gesetzentwürfen vor ihrer Einbringung im Reichstag zuzustimmen. War das Gesetz vom Reichstag beschlossen worden, so hatte der Reichsrat noch das bereits erwähnte Einspruchsrecht. Die Mitwirkung des Reichsrats bei der Reichsgesetzgebung konnte also mit der des Bundesrats in der Bismarckischen Verfassung auch nicht im entferntesten verglichen werden. Während jener unter dem Kaiser die Regierung des Reiches darstellte und nicht nur durch das Erfordernis seiner positiven Zustimmung zu Gesetzen die Funktionen einer zweiten Kammer ausübte, sondern gegenüber dem Reichstag ein höherwertiges Organ darstellte, ging in der Weimarer Verfassung die Reichsgewalt, dem Grundsatz der Volkssouveränität entsprechend, auf den Reichstag als den Vertreter des Volkes über und sank der Reichsrat zu einem die Regierung unterstützenden, mit einem schwachen Vetorecht ausgestatteten Organ ab.

Wenn wir nun aber die rechtliche Seite des Einspruchsrechts etwas verlassen und uns der politischen, d.h. der Wirklichkeit zuwenden, so ergibt sich ein wesentlich anderes Bild. Der Reichsrat konnte schon während der Beratungen im Reichstag verlauten lassen, daß, falls der Reichstag dieses oder jenes Gesetz beschließen würde, er von seinem Einspruchsrecht Gebrauch machen werde. Nach der damaligen Parteienkonstellation war es für den Reichstag meistens eine tatsächliche Unmöglichkeit, eine gleichstimmende Zweidrittel-

mehrheit zu bilden. Der Volksentscheid war andererseits ein so problematisches Mittel, daß er für den Reichspräsidenten fast vollkommen ungangbar erschien, auch wenn er sich auf die Seite des nicht durch Zweidrittelmehrheit qualifizierten Reichstagsbeschlusses stellen mochte. Da nun der Reichstag eine Zweidrittelmehrheit kaum erreichen konnte und andererseits ein Volksentscheid wohl kaum in Frage kam, blieb ihm nichts anderes übrig, als den Wünschen des Reichsrats nachzukommen, um den Einspruch zu verhüten, so daß in Wirklichkeit nicht erhobener Einspruch gleich Zustimmung bedeutete. In den Fällen nun, wo der Reichstag versuchte, gegen den Willen des Reichsrats etwas zu beschließen, war er später doch gezwungen, klein beizugeben, denn mit Ausnahme verschwindend weniger Fälle ist der Einspruch des Reichsrats immer in der Weise durchgekommen, daß das endgültige Gesetz seinen Wünschen entsprach oder aber das zunächst vom Reichstag beschlossene Gesetz ganz unter den Tisch fiel. Das Einspruchsrecht des Reichsrats war also häufig und sogar fast regelmäßig von einem positiven Mitwirkungsrecht nicht zu unterscheiden, und Triepel traf die tatsächliche Sachlage am besten mit den Worten: "..... denn es kommt auf das Gleiche hinaus, ob das Parlament seine Handlungen einrichtet nach den Wünschen einer Körperschaft, die ihm Einspruch, oder nach den Forderungen einer Körperschaft, die ihm die Versagung der Zustimmung in Aussicht stellt."

Während also formell der Reichsrat nur sehr gering am Zustandekommen der Gesetze beteiligt war, konnte der eigentliche Gesetzgeber, der Reichstag, in Wirklichkeit nicht aufmerksam genug den Willen des Reichsrats beachten, falls er das endgültige Zustandekommen des Gesetzes wollte, eine Stellung, die rechtlich in keiner Weise beabsichtigt war.

VII.

Nach dem Bonner Grundgesetz über die Bundesrepublik Deutschland, das 1949 in Kraft trat, besteht die Legislative aus einem sogenannten Bundestag als erster und dem Bundesrat als zweiter Kammer. Das Grundgesetz bestimmt über den Bundesrat:

Art. 50: "Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit."

Art. 51: "Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der

Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.

Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohner haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf Stimmen.

Jedes Land kann soviel Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden."

Art. 52: "Der Bundesrat wählt seinen Präsidenten auf ein Jahr. Der Präsident beruft den Bundesrat ein. Er hat ihn einzuberufen, wenn die Vertreter von mindestens zwei Ländern oder die Bundesregierung es verlangen.

Der Bundesrat faßt seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen. Er gibt sich eine Geschäftsordnung. Er verhandelt öffentlich. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.

Den Ausschüssen des Bundesrats können andere Mitglieder oder Beauftragte der Regierungen der Länder angehören."

Art. 53: "Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrats und seiner Ausschüsse teilzunehmen; sie müssen jederzeit gehört werden. Der Bundesrat ist von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten."

Nach der Verfassung von 1871 lag das verfassungsrechtliche Schwergewicht beim Bundesrat, in dem die "Verbündeten Fürsten" repräsentiert waren. In der Gesetzgebung wirkten der damalige Reichstag und der Bundesrat mit gleichen Gewichten zusammen. Der Reichstag formte meistens den Gesetzesinhalt, der Bundesrat gab den Gesetzesbefehl.

Dagegen stand nach der Weimarer Verfassung das Übergewicht in jeder Beziehung dem Reichstag zu, der allein das deutsche Volk repräsentierte. In der Gesetzgebung hatte der Reichsrat kein Mitwirkungsrecht mit gleichen Rechten, sondern nur ein Einspruchsrecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Reichstages.

Gemeinsam mit dem seinerzeitigen Bundesrat und Reichsrat ist dem heutigen Bundesrat das Merkmal eigen, daß durch ihn die Einzelstaaten an der Bildung des Gesamtstaatswillens mitarbeiten. Es wäre jedoch eine verfassungsrechtlich unzutreffende Zuspitzung, den Bundesrat als eine Repräsentation der Teile gegen das Ganze zu bezeichnen. Auch der Bundesrat ist ein Bundes-

organ, kein Länderorgan. Er repräsentiert in seinem Aufgabenbereich das Ganze, nicht die Teile. Die Grundlagen des Bundesstaates sind die Verfassungstreue des Bundes und die Bundestreue der Glieder. Das bündische Element ist ein verbindendes, nicht ein trennendes Moment. Das Ausspielen der Teile gegen das Ganze widerspricht dem Wesen des Bundesstaats. Ein Bundesorgan als eine Repräsentation der Teile gegen den Bund zu bezeichnen, wäre auch eine Verkenning von Sinn und Aufgabe des Bundesstaats.

Der Bundesrat ist aus Regierungsmitgliedern der Einzelstaaten (Ministern und Staatssekretären) zusammengesetzt. Der in den Vorberatungen der Verfassung erwogene Gedanke, die Landesvertreter für den Bundesrat von den Landtagen wählen zu lassen, ist nicht zur Anerkennung gekommen. Da aber die Landtage auf die Bestellung der Regierungsmitglieder Einfluß haben, steht ihnen mittelbar auch eine Möglichkeit der Einwirkung auf die Auswahl der Bundesratsvertreter zu.

Der Bundesrat besteht einschließlich der noch nicht stimmberechtigten vier Vertreter Westberlins aus 42 Mitgliedern. Länder mit mehr als 6 Millionen Einwohner haben fünf Stimmen (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen); Länder mit zwei bis sechs Millionen Einwohner haben vier Stimmen (Berlin, Hessen, Rheinpfalz, Schleswig-Holstein) und Länder mit weniger als zwei Millionen Einwohner (Bremen, Hamburg) entsenden drei Vertreter. Mehr als fünf Stimmen hat also kein Land, während Preußen im Reichsrat 22 Stimmen und das kleinste Land (Schaumburg-Lippe mit 46 000 Einwohner) eine Stimme besaß.

Im Gegensatz zum Reichsrat der Weimarer Verfassung (Art. 63) können die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden.

Nach Art. 52 Abs. I führt ein vom Bundesrat aus seiner Mitte gewählter Präsident, also ein Landesminister den Vorsitz, während nach Art. 65 Weimarer Verfassung den Vorsitz im Reichsrat und in dessen Ausschüssen ein Mitglied der Reichsregierung (ohne Stimmrecht) wahrnahm.

Der Bundesrat wird vom Präsidenten (anders der Reichsrat = von der Reichsregierung) einberufen. Er muß auf Verlangen von zwei Ländern (früher ein Drittel der Mitglieder) oder der Bundesregierung einberufen werden.

Wie beim Bundestag liegt auch beim Bundesrat das Schwergewicht der Arbeit in den (13) Fachausschüssen. Den Ausschüssen können auch andere Regierungsmitglieder, z.B. die Fachminister, welche für die zur Behandlung stehenden Fragen zuständig sind, oder auch Beauftragte angehören (Art. 52 Abs.IV). Durch die letztere Bestimmung konnte die frühere Einrichtung der stellver-

tretenden Bevollmächtigten zum Bundesrat bzw. Reichsrat wieder aufgenommen werden, die seinerzeit die Folge hatte, daß eine Elite des Beamtentums der Länder in dem föderativen Organ zur Wirksamkeit kam und sehr nützliche Arbeit für den Gesamtstaat geleistet hat.

Was die Mitwirkung des Bundesrats bei der Gesetzgebung betrifft, so muß man die Einbringung der Vorlagen und ihren Beschluß unterscheiden.

Wenn die Bundesregierung eine Gesetzesvorlage einbringen will, so kann sie sich nicht sofort unmittelbar an den Bundestag wenden, sondern muß erst den Bundesrat "begrüßen". Dieser hat drei Wochen, also genügend Zeit, um dazu Stellung zu nehmen (Art. 76). Eine Abkürzung dieser Frist aus Dringlichkeitsgründen ist nicht vorgesehen. Es bleibt dem Bundesrat überlassen, sich aus eigener Einsicht mit einem kürzeren Zeitraum zu begnügen. Glaubt die Bundesregierung mit einer solchen Beschleunigung nicht rechnen zu können, so kann sie einen an sich für diesen Fall nicht vorgesehenen Weg beschreiten; sie läßt ihre Vorlagen als Initiativantrag seitens befreundeter Abgeordneter einbringen. Es handelt sich dann formell um eine Vorlage "aus der Mitte des Bundestags" (Art. 76). Bei solchem ist der Bundesrat zunächst nicht beteiligt, also beiseite gesetzt. Der hier gezeigte Weg, um den Bundestag zu umgehen, ist gelegentlich schon in der Weimarer Republik beschritten worden. Übrigens kann der Bundesrat durch ein negatives Votum gegenüber der bei ihm eingereichten Gesetzesvorlage deren Weiterleitung an den Bundestag nicht verhindern.

Will der Bundesrat seinerseits eine Gesetzesvorlage unterbreiten, so muß er sich zunächst an die Bundesregierung wenden. Diese hat dann Stellung zu beziehen und mit dieser den Entwurf an die Volksvertretung weiterzuleiten (Art. 76 Abs. III).

Die geschilderten Funktionen des Bundesrats bei der Einleitung des Gesetzesverfahrens gehören zweifellos der Sphäre der Regierung an.

Nach Annahme einer Gesetzesvorlage durch den Bundestag beginnt das zweite Stadium der Mitsprache des Bundesrats. Es ist einigermaßen kompliziert geordnet. Zunächst sind alle Gesetzesbeschlüsse des Bundestags unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten (Art. 77 Abs. I). Hat dieser Bedenken, so kann er binnen zwei Wochen nach Eingang des Beschlusses die Einberufung eines Einigungsausschusses verlangen, der aus Mitgliedern beider Häuser besteht (Art. 77 Abs. II Satz 1). Zusammensetzung und Verfahren dieses Ausschusses werden durch eine vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats beschlossene Geschäftsordnung geregelt (Art. 77 Abs. II Satz 2). Die vom Bundesrat in den

Ausschuß entsandten Mitglieder sind - abweichend von der allgemeinen Regel - an Weisungen nicht gebunden (ebenda Satz 3), offenbar, um das Zustandekommen einer Einigung nicht zu erschweren. Kommt der Einigungsausschuß zu einem Änderungsantrag, so muß dann der Bundestag noch einmal beschließen (ebenda Satz 5). Ist der Bundesrat mit diesem erneuten Beschluß oder, wenn der kombinierte Ausschuß keine Änderung vorschlägt, mit dem ersten Beschluß des Bundesrats nicht einverstanden, so kann er binnen einer Woche Einspruch erheben (Art. 77 Abs. III Satz 1).

Aber dieses Veto ist nicht absolut. Wenn es mit einfacher Mehrheit der Stimmen beschlossen worden ist, so kann es vom Bundestag mit einfacher Mehrheit zurückgewiesen werden. Bei Zweidrittelmehrheit im Bundesrat wird zur Zurückweisung eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag verlangt (Art. 77 Abs. IV).

Bringt der Beschluß des Bundestags über das Veto des Bundesrats nicht die geforderten Mehrheiten auf, so ist der Gesetzesbeschluß des Bundestags selbstverständlich hinfällig. In bestimmten Fällen hat der Bundesrat aber einen größeren Einfluß auf das Zustandekommen eines vom Bundestag beschlossenen Gesetzes, nämlich das Recht der Zustimmung. Dabei besteht noch eine Verschiedenheit, daß in einigen wenigen Fällen eine qualifizierte, nämlich die Zweidrittelmehrheit der Stimmen erforderlich ist.

Das Verfahren in diesen Zustimmungsfällen erfährt insofern eine gewisse Modifikation, als die Einberufung des Einigungsausschusses auch vom Bundestag oder der Bundesregierung verlangt werden kann (Art. 77 Abs. II Satz 4).

Die wichtigsten Zustimmungsfälle mit dem Erfordernis einfacher Mehrheit im Bundesrat sind die folgenden:

Zustimmung mit einer Mehrheit von zwei Drittel der Stimmen ist erforderlich bei allen Änderungen des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. II).

In Bezug auf Rechtsverordnungen der Bundesregierung (oder eines Bundesministers) fordert Art. 80 Abs. II Zustimmung des Bundesrats bei der Regelung von Grundsätzen und Gebühren für die Benützung der Einrichtung der Bundesbahnen und des Post- und Fernmeldewesens, bei der Regelung von Bau und Betrieb der Eisenbahnen und in den Fällen, daß die Ermächtigung zum Erlaß der Verordnung durch ein Gesetz erteilt worden ist, das selbst der bundesrätlichen Zustimmung bedarf oder dessen Ausführung den Ländern als eigene oder Auftragsangelegenheit zugewiesen ist. Durch einfaches Bundesgesetz kann aber das Zustimmungsrecht des föderativen Organs aufgehoben werden (ebenda).

Eine wesentliche Erweiterung der Rechtssetzungskompetenz des Bundesrats

ist für den Fall des sogenannten "Gesetzgebungsnotstandes" vorgesehen (Art. 81). Diese neuartige Einrichtung ist aus Erfahrungen der Weimarer Zeit hervorgewachsen. Sie soll dazu dienen, für den Fall, daß der Bundestag sich seiner gesetzgeberischen Aufgabe entzieht, eine Ersatzgesetzgebung durch den Bundesrat zu ermöglichen. Der Sachverhalt ist folgender:

Der Bundespräsident kann unter den nachfolgenden Voraussetzungen für eine bestimmte Gesetzesvorlage auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats den Gesetzgebungsnotstand erklären. Dieser gilt dann innerhalb der Amtszeit desselben Bundeskanzlers auf die Dauer von sechs Monaten auch für andere Vorlagen. Nach Ablauf dieser Zeit kann derselbe Bundeskanzler eine Wiederholung des Gesetzgebungsnotstandes nicht erreichen.

Die Voraussetzungen bestehen darin, daß ein Antrag des Bundeskanzlers, des Chefs der Bundesregierung, ihm das Vertrauen auszusprechen, keine Mehrheit im Bundestag findet und der Bundestag auch nicht einen andern Bundeskanzler wählt. Der Bundespräsident kann dann entweder auf Antrag des Bundeskanzlers binnen 21 Tagen den Bundestag auflösen (Art. 68 Abs. I) oder auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats für eine von der Bundesregierung als dringlich bezeichnete Gesetzesvorlage den Notstand erklären (Art. 81 Abs. I). Das gilt auch, wenn eine Vorlage, mit welcher der Bundeskanzler die Vertrauensfrage verbunden hatte, vom Bundestag abgelehnt worden ist (ebenda).

Die Wirkung der Erklärung des Notstandes besteht darin, daß eine erneute Ablehnung oder ihre Annahme in einer von der Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung oder die Verzögerung ihrer Annahme über vier Wochen hinaus der Regierungsvorlage, soweit der Bundesrat ihr zustimmt, Gesetzeskraft verschafft. Auf diese Weise kann die Bundesregierung gegen einen eigenwilligen Bundestag, der aber nicht die Kraft besitzt, eine ihm adäquate Regierung in den Sattel zu heben, die Inkraftsetzung ihr als unaufschiebbar erscheinender Gesetze erzwingen, wenn sie die Unterstützung des zweiten an der Gesetzgebung beteiligten Organs erhält, das ja letzten Endes in einer durch die Mehrheitsbildungen in den einzelnen Landtagen etwas gebrochenen Linie auch eine Vertretung des Gesamtvolkes darstellt.

Wegen der Wichtigkeit des Bundesrats als föderatives Organ im Aufbau der Bundesrepublik muß noch festgestellt werden, welche Garantien für seine Rechtsstellung bestehen. Selbstverständlich genießt er den Schutz aller im Grundgesetz vorgesehenen Einrichtungen, der in dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat zu jeder Verfassungsänderung gegeben ist (Art. 79 Abs. II).

Dagegen fehlt die absolute Garantie der Unzulässigkeit einer Änderung des Grundgesetzes. Denn diese Garantie bezieht sich nur, soweit das hier in Betracht kommt, auf die Gliederung des Bundes in Länder bei der Gesetzgebung (Art. 79 Abs. III) und die Eigenschaft der Bundesrepublik als demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 Abs. I). Unter diese Garantie fällt der Bundesrat nicht; es könnte ein ganz anderes, z.B. rein parlamentarisches Organ wie ein Senat geschaffen werden, eine Forderung, die in der neuesten Zeit wieder mit verstärktem Nachdruck von der Freien Demokratischen Partei (FDP) erhoben wird.

Abschließend ist zu sagen, daß gegenüber der Rechtsstellung des Reichsrats in der Weimarer Zeit auf Grund der mit dem Einheitsstaat gemachten schlechten Erfahrungen die Befugnisse des Bundesrats bedeutend erweitert sind. Dennoch ist zu sagen, daß "die normalen gesetzgebenden Funktionen des Bundesrats offenbar nach dem Leitsatz gestaltet worden sind, von der vollen Gleichberechtigung mit der ersten Kammer so viel abzumarkten, wie der Widerstand der bewußt föderalistischen Kräfte nur irgend zuließ, und so, daß der verbleibende Rest noch äußerstenfalls mit der Vorstellung einer Verfassung föderalistischen Typs (wie sie die Besatzungsmächte im Londoner Übereinkommen 1948 gefordert hatten. - Der Verf.) vereinbar war. Daneben hat man sich aber dann für außerordentliche Fälle der Brauchbarkeit und Verlässlichkeit der föderativen Kräfte für die Sicherung der Existenz und Funktionsfähigkeit des Gesamtstaats erinnert und ihnen die Aufgabe des Retters in der Not übertragen. Man hat geradezu von einer "Legalitätsreserve des Bundesrats" gesprochen. Hätte dieses Vertrauen in Zeiten der Gefahr nicht eine stärkere Berücksichtigung im Alltag sachlich gerechtfertigt?" (N a w i a s k y, Die Grundgedanken des Bonner GG, S. 62).

Der Bundesrat als Repräsentation der Länder hat zwar ein verschieden abgestuftes Mitspracherecht bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes. Aber dieses Recht ist keineswegs so gestaltet, daß es ein ausschlaggebendes Gegengewicht gegen den beherrschenden Einfluß der im Bundestag zur vollen Auswirkung gelangenden zentralen politischen Parteien bilden würde. Dies weder im föderalistischen Sinne, wie es einem echten Bundesstaat entspräche, noch im konservativen Sinne, wie es oft von einer zweiten Kammer erwartet wird. Dazu trägt bei, daß die persönliche Zusammensetzung des Kollegiums dem parteipolitischen Element einen starken Einfluß sichert. Dadurch wird eine Angleichung der Ländervertretung an die Volksvertretung bewirkt, die den Selbständigkeitswert der ersteren vermindert.

3. Kapitel: Bundesratsystem und Senatsystem

Man unterscheidet, wie schon oben hervorgehoben, zwei Arten der zweiten Kammer im Bundesstaat, nämlich die zweite Kammer in Form des Bundesrats und die zweite Kammer in Form des Senats oder Staatenhauses.

Beim Staatenhaus- oder Senatsystem werden die Einzelstaaten eines Bundesstaats von gewählten Abgeordneten vertreten. Die hauptsächlichsten Beispiele hierfür sind der Senat der Vereinigten Staaten von Nordamerika und der Ständerat der Schweiz. Hier werden die Abgeordneten der zweiten Kammer vom Volk der Einzelstaaten in unmittelbarer Wahl gewählt.

Eine andere Variante dieses Systems liegt dann vor, wenn die Mitglieder der zweiten Kammer von den Parlamenten der Einzelstaaten gewählt werden. Diese Lösung suchte für die Hälfte ihrer Abgeordneten die Verfassung der Frankfurter Paulskirche von 1849 und die Verfassung der USA bis 1913. Sie wurde auch bei der Schaffung des Bonner Grundgesetzes von den Gegnern der Bundesratslösung sehr stark in den Vordergrund der Diskussion geschoben.

Beim Bundesratsystem dagegen sind die Vertreter der Einzelstaaten in der zweiten Kammer Vertreter der Monarchen der Einzelstaaten oder Mitglieder der betreffenden Länderkabinette. Ersteres wurde in die politische Wirklichkeit umgesetzt in der Bismarckischen Verfassung von 1871, letzteres in der Weimarer Verfassung von 1919 und im Bonner GG von 1949, wobei die rechtliche Ausgestaltung der Verfassungsposition der zweiten Kammer jedesmal sehr verschieden war.

Während in dem vorangegangenen Kapitel beide Arten unter dem Gesichtspunkt de lege lata, d.h. anhand der bestehenden verfassungsrechtlichen und politischen Situation geschildert wurden, sollen nun im folgenden die beiden Typen einander gegenübergestellt werden, d.h. unter dem Gesichtspunkt de lege ferenda ihre Vorzüge und Nachteile miteinander verglichen werden.

Für das senatoriale System spricht einmal die hervorragende Bewährung, die der Senat in den USA und der Ständerat in der Schweiz seit Jahrzehnten bewiesen haben. Beide Staaten sind die ältesten Bundesstaaten der Welt, und sie haben es verstanden, neben tatsächlicher Stärke und Aktionsfähigkeit des Gesamtstaats die Lebensfähigkeit und Staatlichkeit der Einzelstaaten zu bewahren. Das Senatsystem muß also nicht unbedingt einem Gegensatz gegen föderalistische Bestrebungen entspringen; allerdings sind hier, wie weiter unten näher zu erörtern sein wird, gewisse Einschränkungen zu machen. Vor allem

aber hat das Senatsystem in beiden Ländern zur Heranbildung und Auslese politischer Persönlichkeiten geführt, die in diesem Ausmaß in den ersten Kammern dieser Länder nicht vertreten waren. Der amerikanische Senat ist aus diesem Grunde gegenüber dem Repräsentantenhaus die weitaus angesehenere Kammer. Von großer Bedeutung hierfür sind die längere Wahlperiode und die sukzessive Erneuerung. Die Senatoren sind dadurch besser in der Lage, sich in ihre Aufgaben einzuarbeiten und mit der politischen Arbeitsweise vertraut zu machen als die Abgeordneten der ersten Kammer. Ein weiterer Vorteil davon ist, daß in der Regel eine Wiederwahl der Senatoren erfolgt. Die Senatoren sind daneben häufig Leiter der einzelstaatlichen Organisationen ihrer Partei und können in dieser Eigenschaft die Mitglieder der ersten Kammer beeinflussen. Daraus erklärt sich in gewisser Weise die stärkere Machtstellung des Senats gegenüber der ersten Kammer. Auch ist es viel schwieriger, in den Senat bzw. Ständerat zu gelangen, da z.B. der Senat in den USA mit 96 Mitgliedern gegenüber 534 Plätzen im Repräsentantenhaus nur etwa ein Sechstel der Mitgliederzahl der ersten Kammer aufnehmen kann. Das Senatorenamt wird daher von hervorragenden Politikern und den Männern des öffentlichen Lebens in der Regel als Krönung ihrer politischen Laufbahn gesucht. Das Senatsystem ist daher ein ausgezeichnetes Mittel zur Personalisierung der Politik, da es mit einer wesentlichen Funktion erfüllen hilft, die der Demokratie und den Parteien mit als wesentlichste Aufgabe gestellt ist, nämlich eine Auslese von wirklichen politischen Führerpersönlichkeiten zu treffen und eine Elite (nicht im Sinne Sorels, sondern im tatsächlichen Sinne des Wortes) zu schaffen. Das Ergebnis dieses Ausleseprozesses wird weiter ein traditionsgebundener Personentyp sein, der in der Lage ist, in der republikanischen Demokratie die staatstragende Aufgabe, die der Adel in der konstitutionellen Monarchie hatte, zu übernehmen. Durch die Wahl auf einen längeren Zeitraum können sie sich dabei nicht nur gegenüber der Staatsbürokratie, sondern auch gegenüber den Parteileitungen eine größere Unabhängigkeit sichern, als dies den Abgeordneten der ersten Kammer mit ihrer kürzeren Wahlperiode möglich ist. Auch schon kraft des Gewichts ihres Ansehens als Mitglieder des Senats ist ihnen dies leichter möglich. Sie bringen damit auch ein wohlthuendes, ausgleichendes Element der Persönlichkeit in die anonyme Parteidiktatur des öffentlichen Lebens.

Demgegenüber stehen die Vorzüge des Bundesratsystems. Eine bundesstaatliche Ordnung, um die es sich ja hier immer handelt, beruht auf der Verbindung von Einzelstaaten zu einem Gesamtstaat, wobei die Staatsgewalt zwischen Bund und Einzelstaaten verteilt ist. Dazu gehört auch, daß die Länder bei der Bildung des politischen Gesamtstaatswillens im Bunde gleichberechtigt mitwirken. Die Länder sind aber selbständige Organismen, in sich geschlossene

politische Einheiten mit eigener körperschaftlicher Organisation und bilden als solche wesentliche Teile des Gesamtstaats. Dies ist ein Gesichtspunkt, der dafür spricht, die Einzelstaaten als Organismen, als Einheiten an der Bildung des politischen Gesamtwillens im Bunde zu beteiligen.

In einem Bundesstaat sind die Einzelstaaten reale Machtfaktoren. Sie sind Machtfaktoren als weitgehende Träger der Gesetzgebung, und sie sind Machtfaktoren als die vorwiegenden Träger der Verwaltung. Und wenn man, was ja in einem Bundesstaat notwendig ist, eine Koordination, ein Ineinanderspielen, ein freudiges Miteinanderarbeiten von Gesamtstaat und Einzelstaaten auf allen Gebieten erreichen will, so ist es notwendig, diese Staaten bereits von vornherein an der Mitverantwortung zu beteiligen, damit das, was von der Bundeszentralinstanz kommt und von den Bundesmitgliedern weitgehend auszuführen ist, nicht als ein Fremdkörper, nicht als ein Befehl vom grünen Tisch irgendeiner Zentrale aus empfunden wird, sondern als etwas, an dem man selbst im Wege der Gesetzgebung und im Wege der Zustimmung zu den allgemeinen Verwaltungsanweisungen mitgearbeitet hat. Die Bundesmitglieder brauchen auch zur Wahrung ihrer Rechte gegenüber dem Bunde ein Organ; ein verfassungsrechtlicher Schutz allein würde da nicht ausreichen. Diese Voraussetzungen erfüllt aber am besten eine zweite Kammer in Form des Bundesrats, in der die Mitglieder der Kabinette der Einzelstaaten sitzen.

Zu beachten ist aber dabei, daß es sich bei dieser sogenannten Staatenkammer um ein Bundesorgan handelt, genau so wie beim Parlament, das für den Gesamtstaat geschaffen ist und nicht für eine egoistische Interessenvertretung einzelner Gliedstaaten. Zu berichtigen ist an dieser Stelle auch eine Auffassung, die in der politischen Diskussion immer wieder auftaucht, daß es sich nämlich bei der Staatenkammer um eine Vertretung des "Elementes Einzelstaat" im Gesamtstaat handelt. Eine solche Ausdrucksweise führt zu einer falschen Betrachtung des gesamten Problems. Es handelt sich in der zweiten Kammer ebensowenig um eine Repräsentation des "Elementes Einzelstaat", wie die Volksvertretung etwa das "Element Individuum" verkörpert. Wie das Parlament ganz bestimmte und konkrete Individuen, aus denen ein konkretes Staatsvolk sich in einem gewissen Augenblick zusammensetzt, mit ihren Ansichten, ihren Wünschen und ihren Interessen vertritt, so werden auch im Bundesrat ganz bestimmte und konkrete Staaten - so z.B. im Bundesrat der Westdeutschen Bundesrepublik Bayern, Bremen, Hamburg, usw. - mit ihren Wünschen und Sorgen und Interessen vertreten.

Jede Körperschaft des privaten und öffentlichen Rechts handelt durch ihre vertretungsberechtigten satzungsmäßigen Organe. Vertretungsberechtigtes

Organ der Einzelstaaten auf den Gebieten der Regierung und Verwaltung ist gemäß der Staatsverfassung die jeweilige einzelstaatliche Regierung. Es kann daher hier zunächst festgestellt werden, daß auch aus dieser Erwägung heraus es der immanenten Logik einer bundesstaatlichen Ordnung entspricht, daß die Einzelstaaten in der zweiten Kammer durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.

Der Bundesrat ist weiterhin in einem Bundesstaat, in dem die Länder die Bundesgesetze ausführen, das unentbehrliche Vermittlungsorgan zwischen Bund und Einzelstaaten. Hier werden die Ausführungsbestimmungen zu den Bundesgesetzen beraten und beschlossen. Hier bringt die Bundesregierung Mängel zur Sprache, die bei der Ausführung allgemein hervorgetreten sind oder die sie in einem einzelnen Land festgestellt hat, aber im unmittelbaren Benehmen nicht hat bereinigen können. Hier endlich wird schlimmstenfalls der Beschluß gefaßt, ein Land, das hartnäckig seine Bundespflichten versäumt, im Wege des Bundeszwanges zu ihrer Erfüllung anzuhalten.

In der Zusammensetzung des Bundesrats kommen, ebenso wie im Senat, die politischen Kräfte zum Ausdruck. Während aber der Senat denselben Querschnitt wie das Parlament, nur auf höherer Ebene, darstellt, kommt der Bundesrat gewissermaßen durch Längsschnitte zustande. Soweit in den einzelnen Staaten Koalitionsregierungen bestehen, leuchtet das unmittelbar ein. Aber auch wo nur eine Partei die Regierung stellt, werden die Entschlüsse dieser Regierung doch von dem objektiven Gesetz ihrer Stelle geprägt, und die von ihr entsandten Mitglieder werden in Distanz zur Tagespolitik ihrer Partei die politischen Gesamtkräfte ihres Landes und seine dauernden Interessen zum Ausdruck bringen. Die Staatsregierung ist schließlich zur Ausführung der Bundesgesetze unter der Kontrolle ihres Parlaments berufen. Das Bundesratsystem sichert daher eine höhere Objektivität der zweiten Kammer gegenüber der laufenden Parteipolitik, als sie durch Senatoren gewährleistet sein könnte, auch wenn man deren individuelle Autorität und Unabhängigkeit hoch in Anschlag bringt.

Der Gedanke der Frankfurter Nationalversammlung, der Staatenkammer den Charakter eines Staatenhauses, d.h. eines Senats zu geben, der aus frei abstimmungsberechtigten, von den Landtagen oder vom Volk in den Einzelstaaten gewählten Mitgliedern besteht, dieser Gedanke wurde in der Weimarer Verfassung ausdrücklich abgelehnt, und zwar, wie A n s c h ü t z sagte, deshalb, "weil das von den Landtagen, d.h. vom Volk, wenngleich nur indirekt gewählte Staatenhaus eine Vertretung weniger der Länder als der Parteien geworden wäre". Frei abstimmungsberechtigte Mitglieder des Senats, die nach parteipolitischen

Gesichtspunkten gewählt wurden, schließen sich auch in einem Senat wieder zu parteipolitischen Fraktionen zusammen, wie die Erfahrung in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz gezeigt hat. Infolgedessen stellt ein solcher aus Parteifraktionen bestehender Senat praktisch nichts anderes dar als ein verkleinertes, mehr oder minder naturgetreues Abbild des Gesamtstaatsparlaments.

Angesichts der Tatsache, daß fast sämtliche Parteien in den Bundesstaaten auf der gesamtstaatlichen Ebene zentral organisiert sind, wirkt der Einfluß der zentralen Parteiinstanzen auf die Fraktionen beider Häuser in gleicher Richtung. Das typische Beispiel hierfür ist der amerikanische Senat. Damit ist aber der eigentliche Zweck des Zweikammersystems, daß die beiden Häuser verschieden zusammengesetzt sind, daß sie von verschiedenen Gesichtspunkten aus an ihre gesetzgeberischen Aufgaben herantreten, daß sie sich gegenseitig kontrollieren und ergänzen, verfehlt. Allerdings wird diese unerwünschte parteipolitische Gleichschaltung beider Häuser in den USA und der Schweiz zum großen Teil dadurch vermieden bzw. gemildert, daß in den Senat bzw. Ständerat nur besonders ausgezeichnete Staatsmänner, die einen echten senatorischen Typ verkörpern und über die erforderliche geistige Selbständigkeit und Unabhängigkeit gegenüber den Parteiinstanzen verfügen, entsandt werden. Die Entwicklung eines solchen senatorischen Typs setzte in beiden Staaten aber eine langjährige und im Volk verwurzelte demokratische Tradition voraus. Dennoch ist in den zweiten Kammern beider Staaten immer wieder zu beachten, daß die Abstimmungen in der zweiten Kammer manchmal weniger aus persönlichen Überzeugungsgründen, sondern vorwiegend nach den von der Parteispitze ausgegebenen Richtlinien abgestimmt wird. Wir wollen uns nicht anmaßen, hierüber ein abschließendes Urteil zu fällen, aber man kann wohl sagen, daß fast in der Regel die Entscheidungen im amerikanischen Senat mehr nach dem Gesichtspunkt erfolgen, ob ein Abgeordneter der Republikanischen oder der Demokratischen Partei angehört.

Bei einer aus Mitgliedern der einzelstaatlichen Regierungen gebildeten zweiten Kammer wie dem Bundesrat scheint dagegen die notwendige und erwünschte Polarität zwischen den beiden gesetzgebenden Körperschaften eher gesichert zu sein. Die Staatsregierungen pflegen auch an alle Aufgaben viel weniger prinzipiell, viel weniger problematisch, sondern viel mehr von dem Gesichtspunkt der sachlichen Notwendigkeit und der Bedürfnisse des täglichen Lebens aus heranzugehen als vielleicht die Parlamentsfraktionen, bei denen natürlicherweise parteiideologische, parteitaktische und parteidisziplinäre Bindungen einen starken Einfluß ausüben können.

Bei den Ministern ist das längst nicht in diesem Umfang der Fall, weil

jeweils die praktische Aufgabe, die zu lösen ist, von vornherein jeden Kabinettsbeschluß zu einem Kompromiß der Parteien zwingt und formt, weil eben die parteipolitischen Tendenzen und Ideologien geradezu durch den Filter der sachlichen Notwendigkeiten hindurchgehen müssen. Die Minister sind außerdem von ihren Parteivorständen wesentlich unabhängiger und unterliegen keinem Fraktionszwang, denn in einem Bundesrat gibt es keine Parteifraktionen.

Wie in der Praxis häufig zu erleben ist, ist vielfach ein großer Unterschied festzustellen zwischen der Rede eines Parteiführers, dem Antrag eines Fraktionsführers im Parlament, und dem, was dann ein derselben Fraktion angehöriger Minister im Kabinett angesichts der ganzen Konsequenzen eines eventuell gestellten Antrags praktisch nur tun kann und praktisch entscheiden muß.

Dabei soll hier nicht der Eindruck erweckt werden, als ob der Verfasser der Ansicht wäre, daß die persönliche Qualität eines Ministers eine höhere wäre als die eines sonstigen Parlamentariers. Sind doch die meisten Minister selbst Parlamentarier. Aber es ist der härteste Zwang, der denjenigen, der in der unmittelbaren Verantwortung sitzt, dazu bringt, realpolitischer zu denken und zu handeln als derjenige, der das Gesetz nicht in der Praxis durchzuführen braucht und nicht unmittelbar an der Front der praktischen Verwaltung die Konsequenz einer falschen Gesetzgebung fühlt.

Eine aus Mitgliedern der Einzelstaatsregierungen gebildete zweite Kammer eines Bundesstaats besitzt noch folgenden Vorteil: In dieser zweiten Kammer haben die Mitglieder die volle Unterstützung ihres bürokratischen Apparates zur Verfügung. Man sieht und erlebt es bereits in den einzelstaatlichen Parlamenten, wie unendlich schwer es auch dort schon für den einzelnen Abgeordneten ist, die Gesamtheit der zu behandelnden Materien intensiv durchzuarbeiten und sich persönlich bis zum letzten Rechenschaft über jede einzelne Entscheidung zu geben. In einem Parlament, wo zwei große Fraktionen sind, kann im Wege der Arbeitsteilung, durch Bestellung von Sachverständigen, immerhin noch erreicht werden, daß sich wenigstens die Fachkräfte der einzelnen Fraktionen über die verschiedenen Fachgebiete orientieren. In einem Senat ist diese Schwierigkeit aber viel mehr gegeben. Wenn dort Mitglieder der Landesregierungen sitzen, die auf die Unterlagen zurückgreifen können, die ihnen aus ihren Ministerien und aus ihren Landesverwaltungsstellen zugetragen werden, haben sie viel eher die Möglichkeit, die Arbeit zu bewältigen als der lediglich auf sich selbst gestellte Senator.

Dies war z.B. beim Reichsrat der Weimarer Republik zu erleben. Dort wa-

ren bekanntlich die Hälfte der Vertreter des Landes Preußen Provinzialvertreter, die vollständig frei auf sich gestellt, nicht weisungsgebunden waren und auch keinerlei Bindung an die jeweilige preußische Provinzialregierung besaßen. Sie waren also echte Senatoren. Aber in der Praxis waren sie, weil sie das Arbeitspensum im Reichsrat weitgehend gar nicht mehr Herr werden konnten, gezwungen, sich auf Grund persönlicher oder parteipolitischer Beziehungen an Vertreter der Landschaft zu wenden, um von ihnen die entsprechenden Unterlagen und das für die Fällung ihrer Entscheidungen notwendige sachliche Material zu erhalten.

Ein weiteres Problem liegt darin, daß ein Staat, der einen echten Senatrentyp heranbilden will, der auch die Fülle der von ihm zu erledigenden Aufgaben beherrscht, diesem Senatrentyp auch eine entsprechende Aufwandsentschädigung zahlen muß, damit er in der Lage ist, sich einen Stab von Mitarbeitern und Gehilfen zu halten, die die Arbeit mit ihm teilen. Hierzu sind so wohlhabende Staaten wie die USA und die Schweiz zwar in der Lage, für ein so verarmtes Land wie etwa Deutschland würde das aber eine weitere schwere finanzielle Belastung bedeuten. Dazu kommt, daß z.B. die Vereinigten Staaten über wirtschaftlich unabhängige und selbständige Persönlichkeiten verfügen, die sich einen derartigen Mitarbeiterstab auf Grund ihrer eigenen Vermögenssituation leisten können. Daher kam es auch, daß im Senat der USA die großen Vermögen besonders stark vertreten waren. Besonders war dies früher der Fall, als der Senat von den einzelstaatlichen Volksvertretungen gewählt wurde. Ja, man pflegte ihn dieserhalben zeitweise sogar als "Klub der Millionäre" zu bezeichnen !

Der Bundesrat ist nicht die üble, verstaubte bürokratische Erscheinung, wie er von seinen Gegnern so gern geschildert wird. Es handelt sich hier nicht um bürokratische Vertreter, sondern gerade um die politischen Vertreter erster Garnitur, die die Vertreter des Senats für ihre Körperschaft sonst immer fordern. Sie sind nicht nur ihren Heimatskabinetten verantwortlich, sondern ebenso als Minister ihren Länderparlamenten und damit in jedem Sinne des Wortes demokratisch verankert. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß, wenn schon von Bürokratie gesprochen wird, ein wesentlicher, und zwar sehr vorteilhafter Unterschied zwischen der Parteibürokratie und der ausgewogenen und erfahrenen Bürokratie der obersten Verwaltung besteht !

Vor allem aber ist zu beachten, daß sich das Bundesratsprinzip geschichtlich bewährt hat. Es besteht bei allen Kennern der Verhältnisse Einmütigkeit darüber, daß sowohl der Bundesrat des Bismarckreiches, als auch der Reichsrat der Weimarer Republik qualitativ hochwertige, vom Willen absoluter Sach-

lichkeit bestimmte Arbeit geleistet haben. Als der Reichstag im Jahre 1930 bereits funktionsunfähig geworden war und weder zur Bildung einer parlamentarischen Regierung noch zur Durchführung seiner legislativen Aufgaben imstande war, war der Reichsrat noch voll arbeitsfähig und ist es bis zu seiner Auflösung im Jahre 1933 geblieben.

4. Kapitel: Repräsentantin wirklichen föderalistischen Eigenwillens oder Instrument der Parteien des Gesamtstaats ?

In dem vorausgehenden Kapitel über die Unterschiede zwischen Bundesrats- und Senatssystem wurde es als einer der vom Verfassungsgeber beim Bundesrat grundsätzlich erstrebten Vorzüge bezeichnet, in dieser Institution ein Gremium zu schaffen, das sich gegenüber der ersten Kammer durch weniger große Parteigebundenheit auszeichnet, da es nicht Parteiinteressen, sondern Gliedstaatsinteressen zum Ausdruck bringen soll. Dies wohl in der Theorie als das sich aus dem Wesen dieser Institution ergebende Postulat, wie sieht es in Wirklichkeit in der Praxis damit aus ?

"In allen entscheidenden Fragen bilden die Länderminister, die im Bundesrat auftreten, den Bundeswillen nach ihrer parteipolitischen Herkunft, sind also auch die Bundesratsvertreter mehr Sprecher der politischen Parteien des Landes selbst,, ist es die Hauptfunktion der heutigen Länder im Rahmen der Bundespolitik, Hausmacht der in ihnen dominierenden Parteien und sonstigen Machtgruppen zu sein. Das ist ein weiterer Beleg dafür, wie sehr in den aus der Überlieferung übernommenen Institutionen grundsätzlich immer andere, unmittelbare Kräfte durchschlagen !", schreibt Werner Weber in seinem Werk "Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem" S. 48, das 1951 erschien. In der Tat setzte sich gerade beim Bonner Bundesrat nur selten und gerade bei zum Teil sehr entscheidenden Fragen die föderalistische Komponente durch, dominierte in ihm viel mehr das parteipolitische Interesse der Parteien des Gesamtstaats. Dies war z.B. bereits bei der ersten Abstimmung der Fall, als bei der ersten Wahl des Bundesratspräsidenten der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold, dem Bayerischen Ministerpräsidenten Ehard vorgezogen wurde. Hierzu bemerkt das "Archiv für öffentliches Recht" 75 (1949) auf S. 335: "Nicht föderative Erwägungen, sondern der Machtkampf der Bundestagsparteien um kleine oder große Koalition ha-

ben die Entscheidung des Bundesrats bestimmt. Das Zusammenspiel Arnolds als des Repräsentanten des linken Flügels der CDU mit den fünf unter ausschließlicher oder überwiegender Kontrolle der SPD stehenden Länder haben den Beschluß des Bundesrats bewirkt. Es wurde die Wahl Arnolds zu einer Demonstration für die "Große Koalition", so wie die Wahl Ehards die "Kleine Koalition" bekräftigt haben würde. Bundesratsfremde Erwägungen der Koalitionspolitik waren im einen wie im andern Fall maßgebend. Die Entscheidung hatte mit den legitimen Anliegen des föderativen Bundesorgans nichts zu tun, sondern vollzog sich im Kraftfeld der dem Bundestag zugeordneten Parteien." Und im selben Zusammenhang wird daraus die Schlußfolgerung gezogen: "Schon bei diesem ersten konstituierenden Akt ist deutlich geworden, in welchem Maß der Föderalismus in Gefahr schwebt, seinem eigentlichen Sinn entfremdet zu werden, und wie leicht der Bundesrat sich aus einem echten Einfluß-Organ der Länder in ein ferngesteuertes Instrument der politischen Parteien verwandeln kann. Um der Stellung der Länder als geschlossener staatlicher Einrichtungen willen sind die Stimmen der Bundesratsmitglieder nicht frei, sondern nach den Instruktionen der Landesregierungen einheitlich abzugeben. Da aber die Landesregierungen selbst die Exponenten bestimmter Parteien oder Parteikoalitionen sind, ist es fast unvermeidbar, daß bei der Instruktion der Bundesratsstimmen parteipolitische und nicht landespolitische Erwägungen den Ausschlag geben. Bezeichnenderweise ist in der Öffentlichkeit bereits von CDU-instruierten und SPD-instruierten Bundesratsstimmen die Rede gewesen. Das ist eine mehr als bedenkliche Ausdrucksweise, wenn man von den echten Prinzipien des Föderalismus aus urteilt. Sie kennzeichnet aber zutreffend die effektive verfassungsrechtliche Situation, wie sie sich in der Wahl des Bundesratspräsidenten manifestiert hat."

Derartige Möglichkeiten werden im heutigen Deutschland durch ein weiteres wichtiges Moment begünstigt. Die Einzelstaaten des Kaiserreichs waren geschichtlich gewordene Einheiten, in denen sich im Laufe der Zeit allmählich ein Staatsbewußtsein entwickelt hatte. Dieser Habitus blieb auch noch in der Weimarer Zeit als Erbgut erhalten. Die heutigen westdeutschen Länder dagegen sind, abgesehen von Bayern und den beiden Hansastädten, vor kurzem nach militärischen Gesichtspunkten geteilte und zusammengelegte Gebilde, bei denen, soweit sie zum preußischen Staate gehörten, bestenfalls ein provinzialisches Zusammengehörigkeitsgefühl schwache Impulse auslöst. Ein Verständnis für die Existenzberechtigung der andern Mitgliederstaaten des Bundes ist daher naturgemäß keineswegs Allgemeingut. Das hat die praktische Konsequenz, daß das Erfordernis der Stimmenmehrheit keine unbedingte Sicherheitsgarantie für die Berücksichtigung der Interessen der Länder im allgemeinen und der einzelnen

Länder im besonderen bietet.

Auch für den Bundesrat stellt dieses Fehlen eines echten föderalistischen, eigenständischen Staatsbewußtseins in den Gliedstaaten eine bedeutsame Gefahrenquelle dar. "Denn", so schreibt Werner Weber in seinem bereits oben genannten Werk auf S. 72, "in diese quasiföderalistischen Machtpositionen (des Bundesrats) und Einflußmöglichkeiten dringen nicht nur echt föderative Kräfte, sondern neben und sogar vor ihnen auch andere Partner der politischen Einflußkonkurrenz ein. Dieser gewaltenteilende Formalföderalismus läßt es also offen, wer die föderalistischen Machtpositionen für sich besetzt und ausnutzt. Aber dazu findet sich sofort jede vorhandene politische Potenz bereit. Vor allem naturgemäß die politischen Parteien. Das Bild, das die Bundesrepublik in dieser Richtung bietet, hat schon jetzt ziemlich feste Konturen gewonnen. Es weicht wenig von dem ab, sondern bringt es eher noch stärker zur Darstellung, was in der Weimarer Republik als Erscheinung des "Parteienbundesstaates" bezeichnet wurde." (Den Begriff "Parteienbundesstaat" hat Karl Billinger "Exekutive, Diktatur und Föderalismus", DJZ, 1932 Sp. 1018 geprägt). Auch Parteien mit unitarischem Programm verschmähen es nicht, die föderalistischen Positionen, die sie kraft ihrer Mehrheit in einzelnen Ländern haben, im Sinne ihrer politischen Ziele voll auszuschöpfen. Hier wird die Landesgewalt zur Hilfsmacht der in ihnen dominierenden Parteien selbst. Es ist leicht einzusehen, und die Erfahrungen der Weimarer Republik haben es bestätigt, daß von hier aus dem Föderalismus eine zwar illegitime, aber sehr nachhaltige Stärkung zuwächst, wie umgekehrt die politischen Parteien dadurch in die Lage versetzt werden, in den politischen Geschäften des Gesamtstaates ebenso als Partei, wie auch im Gewande der von ihnen beherrschten Länder aufzutreten. In andern Fällen ist es das Kollektiv eines seit langem eingespielten Koalitionskabinetts, das sich bereitwillig die föderalistische Kompetenzzuweisung zunutze macht, und nicht zuletzt weiß auch die Ministerialbürokratie der Länder die Lage zu ihren Gunsten auszuwerten. Die Länder geraten so, vom Bund aus betrachtet, in die Funktion der Hausmacht anderer Kräfte, vornehmlich der politischen Parteien und ihrer Koalitionen und daneben ihrer Bürokratien."

Und weiter: "Nachdem also die Verfassung einmal föderalistische Strukturprinzipien aufgenommen und föderalistische Positionen geschaffen hat, braucht man sich nicht darum zu sorgen, daß diese Positionen nicht auch okkupiert und sogar kräftig ausgebaut werden. Gerade wenn keine echten föderalistischen Kräfte mehr lebendig sind, dringen andere Machtgruppen umso leichter ein. Wie das Beispiel vor allem Sachsens und Thüringens in der Wei-

marer Republik gezeigt hat, kann diese Entwicklung im schlimmen Fall sogar dahin führen, daß der Verlauf der Fronten des Klassenkampfes und des latenten Bürgerkrieges durch die Ländergrenzen markiert wird. Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik nach dem BGG kann also nicht etwa als eine Scheinkonzession gewertet werden, die sich in ihrem Übermaß von selbst korrigieren wird. Sie bietet ein Stellungssystem verfassungspolitischer Machtpositionen dar, das von Gruppen verschiedener Herkunft besetzt und als Stützpunkt benutzt werden kann."

Auf dieser Linie liegen auch die Versuche der Opposition, auf dem Umwege über den Bundesrat den Bundestag und damit die auf diesen sich stützende Bundesregierung zu blockieren, d.h. lahmzulegen. Auch Werner Weber sieht dies, indem er auf S. 91 ausführt: "Die Zusammensetzung des Bundesrats führt zu einer eigentümlichen Zweispurigkeit der Bundespolitik. Im Bundestag und in der Bundesregierung hat sich die klare Gegenüberstellung einer herrschenden Parteienkoalition und einer Opposition herausgebildet. Im Bundesrat arbeitet die Opposition an den gleichen Aufgaben, auch an denen der Regierung mit. Das kann zu einer völligen Lähmung des Bundestags und der Regierung führen, wenn die Opposition dank entsprechenden Wahlsystemen in den Ländern und dementsprechenden Konstellationen im Bundesrat stärker wird als die Gruppe, die im Bundestag die Regierung trägt, kann freilich andererseits bei günstiger Lage die Schärfe der Gegensätze zwischen Regierung und Parlamentsopposition wohlütig überbrücken." Hierauf sind auch ihre Bemühungen zurückzuführen, in möglichst vielen Kabinetten der Einzelstaaten vertreten zu sein, um im Bundesrat entsprechend viele Stimmen zu besitzen. Hier macht sich dann allerdings ein Hindernis geltend: Eine Fraktionsbildung wie etwa im Bundestag ist im Bundesrat nicht möglich. Dies wäre aber an sich nicht so schwerwiegend, da eine einheitliche Stimmabgabe der derselben Partei angehörenden Minister auch ohne dies möglich wäre und bei einer so straff zentralisierten Partei wie etwa der SPD auch tatsächlich durchgeführt wird. Das entscheidende Faktum liegt vielmehr darin, daß die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden können. Auch wenn diese Partei, die z.B. im Gesamtstaat augenblicklich in Opposition steht, in einem Landeskabinet mit fünf Regierungsmitgliedern vertreten ist, so nützt ihr dies bei der Stimmabgabe im Bundesrat nichts, wenn die gegnerische Partei im selben Kabinet sechs Regierungsmitglieder stellt. Sie wird dann im Kabinet überstimmt, und da die Stimmabgabe eines Landes im Bundesrat nur einheitlich erfolgen kann, die Bundesratsmitglieder aber nach den Weisungen ihrer Heimatkabinette zu stimmen haben, so entfällt sie im Bundesrat, d.h. sie kommt hier überhaupt nicht zum Zuge. Diese Frage wird daher in der Regel schon in den Koalitionsvereinbarungen behandelt und spielt

hier auch eine wichtige Rolle. Trotzdem ist nicht zu verkennen, daß auch in straff zentralistisch organisierten Parteien sich gerade in den Einzelstaaten manchmal sehr eigenständig denkende Persönlichkeiten entwickelt haben; man braucht hier nur an die der SPD angehörenden Senatspräsidenten von Bremen und Hamburg, Kaisen und Brauer, zu denken, die, oft sehr zum Unbehagen ihres zentralen Parteivorstandes eine von der gesamtpolitischen Parteilinie abweichende Konzeption entwickelt haben, ebenso auch der erst kürzlich verstorbene Oberbürgermeister von Berlin, Ernst Reuter - die sogenannte "Bürgermeistergruppe in der SPD". Auch die Kabinettsmitglieder der SPD in Bayern können ihre Herkunft aus einem Land mit solch stark entwickeltem Staatsbewußtsein seines Volkes oft nicht verleugnen - man denke nur an den Widerstand des sozialdemokratischen Finanzministers Friedrich Zietsch gegen die Einführung einer zentralen Bundesfinanzverwaltung, trotzdem diese von seiner Partei offiziell gefordert wird und er dieserhalb bereits gerügt wurde. Dennoch darf aber nicht übersehen werden, daß sie sich gerade in den wirklich entscheidenden Fragen dann doch den von der Gesamtpartei ausgegebenen Richtlinien fügten und in ihrem Sinne stimmten. Das hervorstechendste Beispiel hierfür bildete wohl die Abstimmung über die Annahme der EVG- und Deutschlandverträge im Bundesrat im Sommer 1953. Damals standen 18 von der CDU/CSU beherrschte Stimmen 15 solchen von der SPD gegenüber. Dazwischen waren 5 Stimmen des Landes Baden-Württemberg, das sich aus FDP- und SPD-Mitgliedern zusammensetzte. Im Kabinett standen sich beide Parteien stimmengleich gegenüber. Hier gab die Stimme des der FDP angehörenden Ministerpräsidenten den Ausschlag.

In den Koalitionsvereinbarungen dieses Kabinetts war aber festgelegt worden, daß sich Baden-Württemberg bei der Abstimmung über die EVG-Verträge der Stimme enthalten sollte. Das hätte aber ihre Ablehnung durch den Bundesrat bedeutet, da für die Annahme die absolute Mehrheit der Stimmen erforderlich war. Es soll hier nicht noch einmal die ganze verwickelte und komplizierte Problematik der EVG-Verträge aufgerollt werden. Nur durch eine modifizierte Fassung des Zustimmungsmodus des Bundesrats wurde dann doch, jedenfalls nach Meinung der Mehrheit des Bundesrats, ihre Annahme erreicht. Es soll hier keine Stellungnahme für oder wider die EVG-Verträge abgegeben werden. Festgestellt werden kann hier aber, daß durch ein solches Verhalten der Bundesratsmitglieder die politische Idee, die der Konstruktion des Bundesrats zu Grunde gelegen hat, ad absurdum geführt wird - meist gerade aber von Politikern, die ursprünglich mit der Bundesratslösung nicht viel anzufangen vermochten oder gar zu ihren ausgesprochenen Gegnern zählten. Der Zweck einer zweiten Kammer, damit aber auch des Bundesrats, soll, wie schon

oben hervorgehoben - sein, daß durch die verschiedene Zusammensetzung der beiden Kammern die zu behandelnden Gesetzesvorlagen von verschiedenen Seiten beleuchtet werden, also eine gewisse Polarität zwischen beiden Kammern besteht. Sind die Mitglieder des Bundesrats aber Parteipolitiker, die aus demselben Holz geschnitzt sind wie die derselben Partei angehörenden Abgeordneten des Bundestags und stimmen sie im Bundesrat nicht aus den sachlichen Notwendigkeiten und Einsichten ihres Landes heraus ab, sondern nach den Richtsätzen, die von der Parteispitze ausgegeben werden, so gehen Sinn und Zweck der zweiten Kammer im Bundesstaat verloren.

Nicht zu den Aufgaben des Bundesrats gehört es, ein parteipolitisches Kräfteverhältnis zum Ausdruck zu bringen. Die Versuchung dazu ist allerdings beträchtlich, da ja die Landesvertreter als Mitglieder der Landesregierungen nicht nur regelmäßig einer politischen Partei anzugehören pflegen, sondern vielfach einflußreiche Persönlichkeiten oder Exponenten in ihr sind. Sie beschwört auch die Gefahr herauf, daß aus dem Bundesstaat ein "Parteienbundesstaat" wird. Man versteht darunter ein bundesstaatliches Gefüge, in dem die politischen Positionen im Zentralstaat und im Gliedstaat dazu benutzt werden, um aus parteipolitischen Programmen heraus (vom Land her) gegen die Zentralstaatsregierung oder (vom Reich her) gegen die Gliedstaatsregierung Opposition zu machen oder gar deren Maßnahmen lahmzulegen. Die Gefahr für ein echtes bundesstaatliches Zusammenwirken ist heute umso größer, als die Bundesregierung neben den politischen Funktionen des Bundesrats vielfach darauf angewiesen ist, auch im Bundesrat eine politische Hilfe, möglichst sogar eine "zuverlässige Regierungsmehrheit" zu finden, um Erschwernisse beim Erlaß der von ihr gewollten Gesetze auszuschließen. Dennoch ist es der Wille des Grundgesetzes, daß nur im Bundestag das Volk nach Parteien gegliedert repräsentiert wird, während es im Bundesrat nach Ländern gegliedert in Erscheinung treten soll. Andererseits kann man die Aufgabe des Bundesrats nicht als "unpolitische" bezeichnen. Sie soll zwar nicht parteipolitisch sein. Aber die Funktion des Bundesrats ist in hervorragendem Maß staatspolitisch.

Besonders schlimm für den föderalistischen Gedanken und den föderalistischen Aufbau des Bundesstaats aber ist es, wenn, wie etwa bei der Abstimmung über die EVG-Verträge, aus dem Gesichtspunkt einer widernatürlichen Koalition wie in Baden-Württemberg heraus an die Abstimmung über so grundlegende Fragen herangetreten wird. Wie schon vorhin hervorgehoben, soll hier keinerlei Wertung der stark umstrittenen EVG-Politik abgegeben werden. Es muß aber doch zugestanden werden, daß es sich dabei um Fragen von grundlegender politischer Bedeutung für ganz Europa handelt. Dabei wäre es durchaus verständlich, daß

Vertreter eines deutschen Staates im Bundesrat dieses Vertragswerk wegen etwa in ihm enthaltener, allzu weitgehender Zentralisierungsmöglichkeiten aus Besorgnis um die weitere Aufrechterhaltung der föderalistischen Grundstruktur des deutschen Bundes oder aus prinzipieller Gegnerschaft gegen diese Politik ablehnten, bevor nicht weitere Kautelen zur Sicherung und Wahrung der Eigenstaatlichkeit der Einzelstaaten darin aufgenommen seien. Eine Politik, die ein solches Vertragswerk nicht aus Grundsätzen staatspolitischen Erwägungen gegenüber diesem selbst, sondern aus dem Gesichtspunkt einer unnatürlichen Koalition heraus ablehnt, um seine eigene kleine "Realpolitik" weiterbetreiben zu können, kann nur als Krähwinkel und engstirniger Partikularismus bezeichnet werden ! Eine solche Handlungsweise diskreditiert den föderalistischen Gedanken aufs schwerste und gefährdet den bundesstaatlichen Aufbau und damit die Konstruktion des Bundesrats als solche. Denn der Rückschlag zeigte sich gerade bei der beispielhaften Abstimmung über die EVG-Verträge sofort, als nämlich nun von seiten der Bundesregierung her versucht wurde, die SPD-beherrschte Regierung in Niedersachsen zu stürzen und durch ein regierungsgenehmes Kabinett zu ersetzen. Ein für einen echten Bundesstaat undenkbarer Schritt, ausgelöst aber mit durch die kurzsichtige Haltung einer im Parteidenken festgefahrenen Landesregierung ! Bezeichnend nur, daß solche Wirkung nicht von wirklich föderalistisch gesinnten Politikern ausgelöst wurde, sondern von Leuten, die sich als ausgesprochene Gegner des deutschen "Partikularismus" bezeichnen.

Diese gefährliche Komponente sollte neben den mannigfachen Vorzügen und staaterhaltenden und -aufbauenden Funktionen des Bundesrats nicht übersehen werden. Es soll ihr vor allem deshalb ein besonderes Augenmerk geschenkt werden, weil in ihr eine nicht zu unterschätzende Gefährdung des föderalistischen Gedankens und des Bundesrats überhaupt liegt. Sie könnte, würde sie auf die Dauer zum Durchbruch gelangen, der gesamtpolitischen über die einzelstaatliche Komponente zum Siege verhelfen. Damit wäre aber ein wesentlicher Schritt vom - durch das GG sowieso nur äußerst labil gestalteten - Bundesstaat zum Einheitsstaat getan. Diese Möglichkeit zu verhindern, liegt nicht in einer Verbesserung der verfassungsrechtlichen Position des Bundesrats als solcher. Müßten seine Rechte auch in einem wirklich föderalistisch aufgebauten Bundesstaat viel weiter ausgedehnt sein - man denke nur an die völlig gleichberechtigten zweiten Kammern in den USA und der Schweiz oder an die Vorschläge, die die "Ellwanger Richtlinien" vor der Ausarbeitung des Bonner Grundgesetzes machten -, so liegt hierin doch nicht der entscheidende Umstand. Der wirkliche Faktor liegt in der Tatsache, daß die Staatsmänner im Bundesrat ihren Entscheidungen Ansichten zugrunde legen sollen, die die

öffentliche Meinung der Mehrheit der Bevölkerung ihres Landes wiedergeben, nicht Parteiprogramme. Länderinteressen, nicht Parteiinteressen sollen sie leiten und bestimmen. Jeder Versuch, die zweite Kammer nach Parteien aufzuspalten und Parteipolitik in sie hineinzutragen, widerspricht dem Sinn dieser Kammer. Diese Gefahr kann nur dann beschworen werden, wenn das Staatsbewußtsein der Bevölkerung in den Einzelstaaten stark genug ist, um die Vertreter in der Staatenkammer zu zwingen, nicht nach den Erwägungen und Interessen ihrer Gesamtpartei abzustimmen, sondern nach den aus der praktischen Erfahrung im Staatsleben ihres Landes gewonnenen Einsichten. Dies ist grobenteils, wie oben näher ausgeführt, in den USA und der Schweiz der Fall. Sehr skeptisch müssen diese Möglichkeiten aber im heutigen Deutschland mit seinen "Bindestrich-Staaten" beurteilt werden ! Zur politischen Toleranz und zur gegenseitigen Bundestreue gehört es aber, daß auch die Bundesratsvertreter aus Länder ohne längeren Bestand und ohne gewachsenes Staatsbewußtsein volles Verständnis für andere Länder und ihre Bundesratsvertreter aufbringen, die aus Ländern entsandt werden, deren politische Einheit in einer langen, den Volksvorstellungen gegenwärtigen Entwicklungsvorgang entstanden ist. Eine Verkennung dieser durch jene würde mangelnde Einsicht in die verfassungsrechtliche Struktur der Bundesrepublik beweisen. Dabei soll jedoch nicht gesagt sein, daß sie im Bundesrat als engstirnige Vertreter egoistischen Partikularismus aufzutreten hätten. Vielmehr ist dies die Grundweisheit des Föderalismus schlechthin: daß nämlich aus den Erfahrungen im kleineren Bereich auch die Blickschau für die Notwendigkeiten eines größeren Verbandes gefunden wird. "Denken im Heimatstaat als dem Glied eines größeren Ganzen führt zwangsläufig auch zum Denken im größeren Staatsverband." (v o n d e r H e y d t e, Weiß-Blau-Buch zum Bonner Grundgesetz, S. 47).

5. Kapitel: Die Funktionen der Staatenkammer im Staatsleben.

Das verfassungsrechtliche Wesen und die Existenzgrundlage der zweiten Kammer in Form der Staatenvertretung im Bundesstaat sind eine ganz andere als die der zweiten Kammer in Form der Ständevertretung im Einheitsstaat. Sie treffen sich aber vielfach in ihren Funktionen, die sie im staatspolitischen Leben ausüben.

Wie schon oben gesagt, beruht der demokratische Bundesstaat auf einem doppelten Balancesystem, auf dem System der Gewaltenteilung im Sinne

Montesquieus, aber auch auf einer föderativen Balance, einem fein abgewogenen Gleichgewichtssystem zwischen Bund und Einzelstaat. Das erstere interessiert hier weniger, im Vordergrund unserer Betrachtungen steht dagegen mehr das föderale Gleichgewichtssystem, das in sich neben der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern eine präzise Ausbalancierung der Organe des Bundes, vor allem zwischen dem vom Volk her bestimmten Organ, der Volkskammer, und dem Organ, in welchem die Einzelstaaten ihre Vertretung finden, begreift.

Ein Bundesstaat ist, wie schon in anderem Zusammenhang ausgeführt wurde, gleichzeitig Bund und Staat. Als Staat setzt er sich aus den Einzelindividuen seines Staatsvolkes zusammen, als Bund aus den Gliedstaaten, durch deren Zusammenschluß er entstand. Die bundesstaatliche Herrschaftsgewalt hat zwei Quellen. Sie geht vom Volk aus, insofern sie Gewalt eines Staates ist - vom souveränen, einen und ungeteilten Staatsvolk. Und sie geht von den Gliedstaaten aus, insofern sie Gewalt eines Bundes ist. Dieser doppelte Ursprung ist Kennzeichen der Herrschaftsgewalt eines Bundesstaates. Und entsprechend diesem doppelten Ursprung wird die Herrschaftsgewalt eines Bundesstaats getragen und ausgeübt vom Zusammenwirken zweier Organe: der Vertretung des Volkes und der Vertretung der Einzelstaaten. Bei beiden Organen in wechselseitigem Zusammenwirken liegt im echten Bundesstaat Gesetzgebung und Kontrolle der Regierung.

Für die Stellung und damit die Funktion der zweiten Kammer im Staatsleben ist entscheidend, welche verfassungsrechtliche Position hier bei der Gesetzgebung eingeräumt ist. Dabei sind mehrere Möglichkeiten denkbar:

- 1.) Entweder kommt der Gesetzesbeschluß (also die Festsetzung des Gesetzesinhalts) durch die übereinstimmende Beschlußfassung der beiden Kammern zustande. In diesem übereinstimmenden Gesetzesbeschluß kann dann zugleich die Sanktion (also die Erteilung des Gesetzesbefehls) liegen. Dies ist die verfassungsrechtliche Kompetenz des Senats in den USA und des Ständerats in der Schweiz.

Die Ordnung kann aber auch so gestaltet sein, daß die Sanktion nur einem der beiden beschließenden Gremien zusteht. Auch dieses ist dann regelmäßig für die Gesamtstellung des Gremiums und die Bedeutung der von ihm vertretenen Interessen in der Gesamtverfassung kennzeichnend. So war es in der Bismarckischen Verfassung von 1871 charakteristisch, daß der Gesetzesbeschluß durch die Übereinstimmung von Reichstag und Bundesrat zustandekam, die Sanktion, also die maßgebende Erteilung des Gesetzesbefehls, dagegen in der Hand des Bundesrats, also der Summe der

verbündeten Regierungen lag. Dadurch war das deutsche Reich von 1871 als eine Fürstenrepublik, eine oligarchische, mit den verbündeten Regierungen an der Spitze, gekennzeichnet (nach Ausspruch Bismarcks).

- 2.) Von dem positiven Zusammenwirken der beiden Kammern als Voraussetzung für das Zustandekommen eines bestimmten Beschlusses ist das negativ wirkende Verbotsrecht (Veto), das Einspruchsrecht gegenüber den Beschlüssen des andern Gremiums zu unterscheiden. Durch dieses absolut wirkende Recht (absolutes Veto) ist jedes der beiden Gremien in der Lage, die Beschlüsse des andern Gremiums zu vernichten. Von diesem absoluten Veto ist wiederum das suspensive (aufschiebende) Veto zu unterscheiden. Es bedeutet, daß der Einspruch der zweiten Kammer nur zur nochmaligen Beratung und Beschlußfassung über denselben Gesetzentwurf in der ersten Kammer führt. Bleibt die erste Kammer bei ihrem ursprünglichen Standpunkt, so ist dieser trotz des Einspruchs der zweiten Kammer maßgebend. Praktisch hat dann das Einspruchsrecht nur die Bedeutung einer gutachtlichen Äußerung gegenüber dem gefaßten Beschluß mit der Verpflichtung, daß die erste Kammer sich in einer nochmaligen Beschlußfassung mit den erhobenen Bedenken auseinanderzusetzen hat. Dieses suspensive Veto steht Bonner Bundesrat gegenüber den Bundestagsbeschlüssen nach dem Bonner Grundgesetz von 1949 zu.
- 3.) Ein drittes (soweit gesehen werden kann, erstmalig in der Weimarer Verfassung von 1919 entwickeltes) Veto ist das sogenannte devolutive Veto. Bei diesem (devolvere = abwälzen!) wird die Entscheidung über die Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Gremien auf dritte und weitere Instanzen abgewälzt. In der Weimarer Verfassung war die Regelung so: Gegenüber dem Gesetzesbeschluß des Reichstags (bei nichtverfassungsändernden Gesetzen) stand dem Reichsrat mit einfacher Stimmenmehrheit das Recht des Einspruchs zu. Auf den Einspruch des Reichsrats hatte sich der Reichstag erneut mit dem Gesetzentwurf zu befassen. Beschloß der Reichstag dasselbe Gesetz erneut, so kam es darauf an, mit welcher Mehrheit dieser Beschluß zustande kam. Wurde dieser Gesetzentwurf nur von der einfachen Stimmenmehrheit des Reichstags gebildet, so hatte der Reichspräsident die Wahl, ob er das Gesetz zum Volksentscheid bringen oder unverkündet lassen, es also unter den Tisch fallen lassen wollte. Beschloß dagegen der Reichstag das Gesetz mit Zweidrittelmehrheit, so hatte der Reichspräsident die Wahl, ob er das Gesetz verkünden oder wiederum zum Volksentscheid aufrufen wollte.

Je nach ihrer verfassungsrechtlichen Position bemißt sich auch der Grad der

Wirkungsmöglichkeit im staatspolitischen Leben.

Aus dem Wesen des Bundesstaats - der doppelten Quelle der bundesstaatlichen Herrschaftsgewalt - folgt, daß Volksvertretung und Staatenvertretung im Bundesstaat die gleichen Aufgaben haben und sie gleichberechtigt erfüllen. Im Zusammenwirken beider Kammern entstehen die Gesetze des Bundesstaats. Gemeinsam nehmen sie im echten Bundesstaat an der Bildung der Regierung und an der Kontrolle ihrer Tätigkeit teil. Es ist die Eigentümlichkeit der bundesstaatlichen Gewalt, daß sie sich - streng genommen - erst in diesem Zusammenwirken verwirklicht.

Daß dieses Zusammenwirken ein grundsätzlich gleichberechtigtes sein muß, ergibt sich aus der Natur der beiden Kammern, die beide "ursprüngliche, nicht abgeleitete, wesentliche, nicht akzidentielle, primäre oberste Staatsorgane" eines Bundesstaats sind.

Mit Wegfall der Gleichberechtigung dieser beiden Organe bei ihrem Zusammenwirken wird das Gleichgewicht der politischen Kräfte gestört, das die Grundlage der bundesstaatlichen Ordnung ist. In ihren Fundamenten erschüttert, wird sich dann diese Ordnung immer mehr von ihrer eigentlichen Wesensart entfernen und in geschichtlicher Sicht schließlich nur mehr als ein Übergang erscheinen - zum Staatenbund, wenn die Ländervertretung mehr und größere Rechte hat als die Volksvertretung, und zum dezentralisierten Einheitsstaat, wenn die Volksvertretung den Vorrang vor der Staatenvertretung erhält.

Es genügt also, wenn man den Bundesstaat will, nicht, die Volkskammer bei der Gesetzgebung an die Mitwirkung der Staatenkammer zu binden. Es kommt auf die Form dieses Zusammenwirkens an.

Während die grundsätzliche Gleichberechtigung beider Kammern im Senat der USA, im Ständerat der Schweiz und im Bundesrat des Bismarckreiches verwirklicht war, entsprach die rechtliche Ausgestaltung des Weimarer Reichsrats und des Bonner Bundesrats nicht dieser Forderung. Letzteres nicht zum Vorteil des deutschen Gesamtstaats, besonders in der Weimarer Republik, vor allem, wenn man die Vorzüge der staatsrechtlichen Funktionen dieser zweiten Kammern betrachtet.

Die zweite Kammer in dieser Form ist zunächst ihrer primären Funktion nach das Vertretungsorgan der Gliedstaaten im Gesamtstaat, sei es, daß dies in Form des Bundesratssystems oder sei es in Form des Senatssystems erfolgt. Sie ist daher in erster Linie der Anwalt und Träger des föderalistischen Ge-

dankens im Gesamtstaat. Wenn sie auch nicht ein Hort egoistischer Interessenvertretung sein soll, so treten ihre Mitglieder doch vor allem unter dem staatspolitischen Aspekt der Einzelstaaten, also der Glieder des Bundesstaats, an die zu behandelnden Aufgaben heran, gegenüber der immer und überall zur Zentralisierung und Unitarisierung neigenden Volksvertretung, der ersten Kammer, die entsprechend der doppelten Quelle der bundesstaatlichen Herrschaftsgewalt das Gesamtvolk vertritt, während sich im Staatenhaus oder Bundesrat die Einzelstaaten verkörpern. So konnten wir bei den Erörterungen über den amerikanischen Senat bereits feststellen, daß er der Hauptsitz des Föderalismus ist. Und beim Schweizer Ständerat konnten wir sagen: "Er vertritt naturgemäß die föderalistischen Belange, wie es auch bei Abstimmungen erst in neuester Zeit wieder seinen Niederschlag fand." Auch in Deutschland war der Bundesrat bzw. Reichsrat schon kraft seiner verfassungsrechtlichen Konstruktion der naturgegebene Anwalt des Föderalismus. In jüngster Zeit konnten wir das bekanntlich feststellen bei den vieldiskutierten Abstimmungen über die Erhöhung des Bundesanteils an der Einkommensteuer sowie bei der Ablehnung des Antrags auf Einführung der Bundesfinanzverwaltung.

Die Staatenkammer ist weiterhin in einem Bundesstaat, in dem die Einzelstaaten die Bundesgesetze ausführen, das unentbehrliche Vermittlungsorgan zwischen Bund und Mitgliedstaaten. Hier werden in Deutschland die Ausführungsbestimmungen zu den Bundesgesetzen beraten und beschlossen. Hier bringt die Bundesregierung Mängel zur Sprache, die bei der Ausführung allgemein hervorgetreten sind oder die sie in einem einzelnen Land festgestellt hat, aber in unmittelbarem Benehmen mit diesem nicht hat bereinigen können. Hier endlich wird schlimmstenfalls der Beschluß gefaßt, ein Land, das hartnäckig seine Bundespflichten versäumt, im Wege des Bundeszwanges zu ihrer Erfüllung anzuhalten. Die Staatenkammer nimmt so im Staats- und Verfassungsleben gewissermaßen eine Zwischenstufe zwischen Landes- und Bundespolitik ein.

Sie wirkt weiterhin als Gegengewicht und Kontrolle gegenüber der ersten Kammer, der Volksvertretung. Sie stellt, ohne daß dies ihre primäre Funktion wie im Einheitsstaat wäre, ein Gegengewicht gegen die "leider oft durch egoistische Parteiinteressen verursachten Mißhelligkeiten, Unzulänglichkeiten und Auswüchse des Parlamentarismus" (K i p p) dar. Der absolutistischen Allmacht einer alleinigen, sich aus Parteivertretern zusammensetzenden Kammer, bei der sich ähnliche Übergriffe zeigen können wie im absoluten Königtum, soll durch sie vorgebeugt werden. Dabei ist es nicht einmal so, wie etwa Heinrich K i p p meint, daß sie "gewissenlosen, unverantwortlichen Plänen demagogischer Parteifunktionäre steuern" soll. Dies dürfte wohl die Ausnahme sein und Auswüchse des Parlamentarismus darstellen. Ihre Hauptbedeutung be-

steht allein schon darin, daß sie gegenüber dem gewöhnlich in den Volksvertretungen allzu stark in dem Vordergrund tretenden parteipolitischen und parteitaktischen Denken ein Gegengewicht bilden soll. Durch ihre andersartige Zusammensetzung gegenüber der ersten Kammer tritt sie von durchaus andersartigen Gesichtspunkten an die Beratung der zu verabschiedenden Gesetzesvorlagen heran. Beim Senatsystem erfolgt dies dadurch, daß hier besonders qualifizierte, erfahrene Staatsmänner in der zweiten Kammer sitzen, denen außerdem gegenüber dem einfachen Abgeordneten der ersten Kammer ein Stab von Mitarbeitern zur Seite steht. Im Bundesrat dadurch, daß die Staatenvertretung hier gewissermaßen durch "Längsschnitte" zustande kommt, während die Volksvertretung einen "Querschnitt durch die politischen Kräfte des Volkes" darstellt. Das heißt: Die einzelnen Staatenvertreter bringen jeweils "die politischen Gesamtkräfte ihres Landes" zum Ausdruck. Für ihre Entscheidungen sind in der Regel die Ansichten maßgebend, die die öffentliche Meinung der Mehrheit der Bevölkerung ihres Landes wiedergeben. Gegenüber der Gefahr eines Absolutismus der ersten Kammer wird damit ein wohlthuendes Gegengewicht geschaffen und die zu verabschiedenden Gesetzesvorlagen einer sehr vorteilhaften Nachprüfung unterworfen.

Durch die Staatenkammer kommt vor allem aber gegenüber dem mehr parteiideologisch orientierten Denken der ersten Kammer ein sachliches objektives Moment in das Gesetzgebungsverfahren. Die Parteien stellen in der heutigen modernen Form der Demokratie die eigentlichen realen Machtfaktoren und die Träger der Willensbildung im politischen Raum dar. Mag man das begrüßen oder ablehnen, fest steht, daß ein Funktionieren des demokratischen Systems im heutigen Sinne des Wortes ohne die Parteien nicht möglich wäre. Es mag uns hier erspart bleiben, eine von vielen Formulierungen über das Wesen der Parteien wiederzugeben. Sie üben aber in ihrem Wirken, sei es in der Regierung, sei es in der Opposition, stärksten Einfluß auf die tatsächliche Staatsführung aus, ja man hat geradezu, auch in der Gegenwart, von einer "Parteien-diktatur" gesprochen. Ja, sie sind praktisch die letztthin entscheidenden Machtfaktoren im Staat. Die Parteien sind nun entweder Weltanschauungsparteien oder Staatsparteien oder Wirtschaftsparteien. Je nachdem haben sie ein politisches Programm und Richtlinien, die sie bei ihren Aktionen im Staatsleben beobachten. Wird der oder den Parteien vom Volk bei der Wahl das Vertrauen bekundet, so werden sie ihre politischen Ziele bei den Abstimmungen im Parlament durchzusetzen suchen. Die Gesichtspunkte, die diesen Entscheidungen zugrunde liegen, werden dabei häufig von primär parteitaktischen und parteiideologischen Erwägungen und Interessen bestimmt. Dies ergibt sich häufig geradezu aus einer gewissen Eigengesetzlichkeit des demokratischen

Parlamentarismus. Die Parteien und ihre Abgeordneten werden oft mit Rücksicht auf ihre Wähler zu einer etwas demagogischen Stellungnahme gezwungen, da die oft komplizierte Problematik politischer Angelegenheiten anders von den Wählern gar nicht verstanden oder mißverstanden würde. Sie müssen sich aber ihre Wähler erhalten. Zunächst der Existenz halber, darüber aus dem allgemeinen Gedanken heraus, daß sie, um ihre letzten Ziele zu verwirklichen oder auch, um sich ihnen annähern zu können, Macht d.h. Stärke brauchen. Insoweit eine wirkliche politische Partei dabei von der Grundidee ausgeht, ihr Programm sei für die Allgemeinheit oder die Mehrzahl der Staatsangehörigen das Beste, liegt darin kein Parteiegoismus, sondern der selbstverständliche Ausdruck des ideal begründeten Machtkampfes. Auch die Aussicht, durch Ausnützung einer populären Sache Stimmen zu gewinnen, mag dies auch aufs Ganze gesehen nicht im Interesse des Volkes liegen, ist eine nicht zu übersehende Ursache hierfür. Dazu kommt noch der ideell oder in einigen Parteien sogar auch noch formell wirkende Fraktionszwang, der den einen oder andern Abgeordneten zwingt, seine eigene persönliche Meinung und damit oft recht wohl fundierte Bedenken zurückzustellen, zurücktreten zu lassen hinter die Interessen der einen Partei, das Prestige der Gesamtpartei.

Demgegenüber aber steht als wohlabgewogenes objektives Element die zweite Kammer. Zwar können auch bei ihr, wie im vorausgehenden Kapitel näher ausgeführt, die gesamtpolitischen Komponenten die Oberhand über die föderativen gewinnen, d.h. daß sich in ihnen das Element der Parteilinie des Gesamtstaats auf Kosten des einzelstaatlichen Elements in den Vordergrund schieben kann. Dies ist aber - weniger beim Senat der USA und beim Ständerat der Schweiz -, soweit man den deutschen Bundesrat ansieht, nicht als Regelfall zu betrachten. In der Regel spielt vielmehr das sachliche Element eine größere Rolle als das parteipolitische. Dieses sachliche Element aber kommt in die Staatenkammer zum einen Male dadurch, daß die Senatoren bzw. Minister von ihren Parteivorständen wesentlich unabhängiger sind als die Abgeordneten der ersten Kammer und vor allem im deutschen Bundesrat keinem Fraktionszwang unterliegen. Zum andern dadurch, daß es sich bei den Mitgliedern der Staatenkammer meist um hervorragende, besonders qualifizierte Männer des öffentlichen Lebens handelt, sei es als Senatoren oder Ständeratsmitglieder, sei es als Minister, die die Willensentscheidungen der Legislative in der Praxis auszuführen haben und daher mit den etwaigen Konsequenzen besser vertraut sind, die sich aus dem Umsetzen der Gesetzesbeschlüsse in die politische Wirklichkeit ergeben. Zum andern aber wirkt als sachliches, nüchternes, aber auch hervorragendes Element der Staatenkammer die Unterstützung durch einen Stab von Fachkräften und Beamten, sei es, daß sie den Senatoren als Einzel-

persönlichkeiten zur Seite stehen, oder sei es, daß sie den Ministern als Beamtenschaft der Einzelstaaten Hilfestellung leisten. Gerade bei der Unsumme von Gesetzesvorlagen, die heute in allen Staaten, besonders aber in dem im Aufbau begriffenen Deutschland anfallen - eine Bonner Statistik über die vom ersten Bundestag verabschiedeten Gesetze nennt eine phantastische Ziffer ! -, kann eine sachliche, positive Arbeit tatsächlich nur auf diesem Weg geleistet werden. Dabei ist es nun keineswegs so, wie zuweilen von Gegnern der Bundesratslösung vorgeworfen wird, daß dieser deshalb zu einer Institution der Bürokratie würde. Denn zu beachten ist ja immer, daß es nicht diese Fachkräfte selbst sind, die im Bundesrat ihr Votum abgeben, sondern es sind die Mitglieder der Staatsregierung, also demokratisch legitimierte Persönlichkeiten, die nach dem (zuvor gefaßten) Beschluß ihrer Kabinette handeln. Deren Urteil stützt sich aber in wesentlichem Umfang auf die Unterlagen, die ihnen von ihrem Mitarbeiterstab erarbeitet wurden, und auf deren Vorarbeiten. Es kann den Abgeordneten der ersten Kammer, der Volkskammer, kein Vorwurf daraus gemacht werden, daß sie nicht in demselben Umfang und mit derselben Sachkenntnis an die Gesetzesvorlagen herangehen können wie die Mitglieder der zweiten Kammer. Aber man muß auf der andern Seite so ehrlich sein und zugeben, daß gegenüber dem Vorwalten der mehr parteipolitisch ausgerichteten Tendenz in der Volksvertretung von der zweiten Kammer zwar weniger geräuschvolle, dafür aber von umsomehr staatsmännischer Kenntnis und Verantwortung getragene Arbeit geleistet wird. Ein Umstand, der auch, wie ebenfalls schon ausgeführt, damit zu begründen ist, daß in der zweiten Kammer gerade die politischen Vertreter erster Garnitur tätig sind.

Neben dieser Mitwirkung der zweiten Kammer bei der Verabschiedung der Gesetzesvorlagen ist von größter Bedeutung ihre Beteiligung bei der Kontrolle der Regierung. Diese ist in den einzelnen Staaten verschieden ausgestaltet. Gemeinsam ist ihnen aber die positive Hilfestellung, die die zweite Kammer hier überall der ersten Kammer leistet. Dies beruht wiederum auf dem bedeutsamen Umstand der Unterstützung der Staatenkammer durch ausreichend geschulte Fachkräfte und Beamte, die auf der andern Seite der Volksvertretung mangelt. Gegenüber der ungeheueren Vielfalt und Problematik, die Verwaltung und Verordnungsrecht heute bieten, können die einzelnen Volksvertreter heute nicht mehr die nötige Übersicht gewinnen. Die Staatsverwaltung und -regierung ist heute zu ausgedehnt und unübersichtlich geworden, als daß hier durch das Parlament noch eine ausreichende Kontrolle ausgeübt werden könnte. Dies ist den Abgeordneten der Volksvertretung selbst auch bewußt. So schrieb der Führer der Opposition im Bayerischen Landtag, Professor Dr. Baumgartner am 17./18. Januar 1953 in der "Süddeutschen Zeitung": "Das Parlament soll

Gesetzgeber sein und die Regierungsmaschine kontrollieren. Ein Rückblick auf die zwei vergangenen Jahre läßt erkennen, daß die Situation im Bayerischen Landtag von zwei Gegebenheiten bestimmt ist: Auf der einen Seite eine übermächtige, völlig verfilzte Bürokratie, die sich immer weiter ausdehnt, auf der andern Seite das Parlament, die Vertretung der freien Staatsbürger, das gegenüber dieser allmächtigen Bürokratie zusehends ins Hintertreffen gelangt. Das Spiel Bürokratie und Volksvertretung wird mit ungleichen Mitteln ausgetragen. Hier geschulte Kräfte, Beamte auf Lebenszeit ohne Existenzsorgen, dort Persönlichkeiten, auf vier Jahre gewählt, gebunden an berufliche Interessen. Weder eine ausreichende Bibliothek, noch ein Stab hauptamtlicher Fachkräfte stehen den Abgeordneten, wie dies in den angelsächsischen Ländern der Fall ist, zur Verfügung. Dadurch wird die Volksvertretung ständig überspielt.

Es wäre zu prüfen, ob es nicht besser ist, umfassende Einsparungen im Beamtenstab des Staates vorzunehmen und dafür dem gesamten Parlament ein Facharbeitergremium von Juristen und Wirtschaftlern beizugeben, das durch gründliches Studium alle erforderlichen Unterlagen erarbeitet, die für die Entscheidungen im Parlament notwendig sind. Eine tatsächliche Überwachung der Exekutive durch die Legislative ist sonst nicht möglich. Bei aller Bereitschaft der Abgeordneten ist es nämlich unmöglich, auch nur in den Ausschusssitzungen allein, z.B. die Haushaltsvorlage des Staates bis ins letzte überprüfen und überblicken zu können. Das "über den Daumen peilen" ist gefährlich im Parlament eingerissen ... Hier liegt aber in Wahrheit die Wurzel einer Parlamentkrise, die sich in den beiden letzten Jahren ohne Zweifel gezeigt hat und die nicht nur in Bayern wahrzunehmen ist."

Und auch einer der maßgebendsten CDU-Politiker, Dr. Süsterhenn, sagte bei den Beratungen zur Schaffung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat: "Wir sehen und erleben es schon in unsern Landtagen, wie unendlich schwer es auch dort schon für den einzelnen Abgeordneten ist, die Gesamtheit der zu behandelnden Materien intensiv durchzuarbeiten und sich persönlich bis zum letzten Rechenschaft über jede einzelne Entscheidung zu geben."

Diese Mängel treten aber nicht nur in den Parlamenten der Einzelstaaten auf, sondern in verstärktem Maße wegen der Größe der Verhältnisse in der Volksvertretung des Gesamtstaates. Daß es ein Gebot der politischen Notwendigkeit darstellt, diesem Übelstande abzuhelpen, steht auf einem andern Blatt. Jedenfalls aber ist es im Augenblick eine Tatsache, die bei der Arbeit der Volksvertretungen nicht übersehen werden kann. Hier nun setzt die Tätigkeit der Staatenkammern ein, denen im Gegensatz zur ersten Kammer ent-

entweder ein Stab von Fachkräften oder die Beamtenschaften der Einzelstaaten selbst zur Verfügung stehen. Dem Beamtenapparat der Regierung und Exekutive des Gesamtstaats stehen hier die Beamtenapparate und eingespielten Verwaltungen der Einzelstaaten gegenüber. Daß sie gegenüber dem überlasteten Parlament eine weit bessere Kontrolle der Gesamtstaatsregierung gegenüber ausüben können, steht außer Zweifel !

Eine weitere wichtige Funktion der Staatenkammer liegt in der Wahrung des Geistes der Verfassung. Wie schon wiederholt hervorgehoben, handelt es sich bei ihren Mitgliedern um die politischen Vertreter erster Garnitur. Ihre Tätigkeit ist in der Regel von staatsmännischem Verantwortungsbewußtsein und reicher politischer Erfahrung getragen. Sie werden daher auch nicht leicht zu politischen Experimenten geneigt und Extremen und Radikalismen abhold sein. Die zweite Kammer verkörpert daher, wie oft gesagt wird, das "statische Element". Zu ihrem Wesen gehört die Defensive, nicht die Offensive. Umstürzlerische Bestrebungen oder gar verfassungsfeindliche Reformen werden daher in der zweiten Kammer kaum auf geneigtes Gehör stoßen, es sei denn, diese Bewegung ist so gewaltig, daß sie die Majorität in der Mehrzahl der Länderkabinette gewinnt. Sie werden aber viel eher an politischem Einfluß im Parlament des Gesamtstaats, als in der Staatenkammer und in den Einzelstaaten gewinnen. Besonders die föderalistische Struktur des Bundesstaats findet in der Staatenkammer ihren berufenen Vertreter gegen zentralistische verfassungsändernde Bestrebungen. So spricht man nicht ohne guten Grund von der "Legalitätsreserve" der zweiten Kammer. Dies kommt auch im Bonner Grundgesetz unter anderem in der Mitwirkung des Bundesrats bei der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes zum Ausdruck. Hätte aber dieses Vertrauen in Zeiten der Gefahr nicht eine stärkere Berücksichtigung im Alltag des Verfassungslebens sachlich gerechtfertigt ? Diese Ängstlichkeit vor der stärkeren Einschaltung der zweiten Kammer und damit der Einzelstaaten ist aber geschichtlich nicht zu begründen. 1933 waren es nicht die Länderverfassungen, sondern die Reichsverfassung, nicht die Landtage und der Reichsrat, sondern der Reichstag, die Hitler zuerst als Werkzeuge seiner "legalen" Machtergreifung zu benutzen wußte. Die zu geringe, nicht die zu große Mitwirkung des Reichsrats und die zu geringe Eigenstaatlichkeit der Länder haben ihm den Weg zur Machtergreifung erleichtert ! Im amtlichen Bericht über den Herrenchiemseer Verfassungskonvent von 1948 heißt es auf S. 38: "Es besteht bei allen Kennern der Verhältnisse Einmütigkeit darüber, daß sowohl der Bundesrat des Bismarckreiches, als auch der Reichsrat der Weimarer Republik eine qualitativ hochwertige, vom Willen absoluter Sachlichkeit bestimmte Arbeit geleistet haben. Als der Reichstag im Jahre 1930 bereits funktionsunfähig geworden und weder zur Bildung einer parlamentari-

schen Regierung noch zur Durchführung seiner legislativen Aufgaben imstande war, war der Reichsrat noch voll arbeitsfähig und ist es bis zu seiner Auflösung im Jahre 1933 geblieben."

Die zweite Kammer im Bundesstaat stellt schließlich weiterhin im staatlichen Leben ein Element des Ausgleichs und der Mäßigung dar. Wie schon oben hervorgehoben, werden ihre Mitglieder infolge ihrer Herkunft, sei es als Senatoren, sei es als Staatsminister, zu politischen Radikalismen und umstürzlerischen Bewegungen wenig Neigung verspüren. Dieses Gremium geduldiger Staatsweisheit wird sich weniger durch Leistungen auf dem Gebiet der Eloquenz vor seinen Wählern legitimieren müssen und ist daher auch eher in der Lage, sich mehr mit ruhiger nüchterner Arbeit zu befassen. Seine Vertreter werden sich daher auch weniger in einem verhärteten parteipolitischen circulus vitiosus bewegen, als viel mehr in einer mehr oder minder aufgelösten, besser: entspannten Atmosphäre gegenüberzutreten, um in gemeinsamer ruhiger und sachlicher Arbeit die von den staatspolitischen Notwendigkeiten geforderten Lösungen zu erarbeiten. Daher ist die zweite Kammer auch ein Organ, das dazu geeignet erscheint, der parteipolitischen Auseinandersetzung ihre Schärfe zu nehmen, die gerade im Gesamtstaat oft ungleich härtere Ausmaße annimmt als in den Einzelstaaten. Denn es ist eine bekannte Tatsache, daß die parteipolitischen Gegensätze umso schärfer hervortreten, je größer der politische Raum ist, in dem sie ausgetragen werden. Daher ist es von großem Vorteil, daß wenigstens in der Staatenkammer ein Organ besteht, in dem diese Gegensätze, die manchmal den staatlichen Zusammenhalt geradezu zu sprengen drohen, in weitem Umfange überbrückt werden. Probleme, die, unter dem Licht der Parteibrille besehen, oft unlösbar erscheinen, werden so, unter der Lupe harter staatlicher Notwendigkeit und erfahrener Staatsklugheit gesehen, doch noch in einer versöhnlichen Form ihrer Lösung zugeführt. Ganz im Gegensatz also zu der Behauptung ihrer Gegner, daß sie eine Plattform für egoistischen Partikularismus sei, besteht gerade in der zweiten Kammer, der Vertretung der Einzelstaaten, ein Organ, das die staatliche Einheit und Einigkeit des Bundesstaates fördert und erhält !

II. Hauptteil

Die zweite Kammer im Einheitsstaat

1. Kapitel: Der demokratische Staat ist wesensgemäß parlamentarischer Parteienstaat, aber Notwendigkeit des Ausgleichs seiner Nachteile

Die vorherrschende Staatsform des 19. und 20. Jahrhunderts ist die Demokratie. "Demokratie ist", um ein Wort Kelsen's zu gebrauchen, "der Idee nach eine Staats- und Gesellschaftsform, bei der der Gemeinschaftswille, oder ohne Bild gesprochen, die soziale Ordnung durch die ihr Unterworfenen erzeugt wird: durch das Volk. Demokratie bedeutet Identität von Regierung und Regierten, von Subjekt und Objekt der Herrschaft, bedeutet Herrschaft des Volkes über das Volk." Das Volk ist in ihr der Träger der Staatsgewalt. Innerhalb der Masse des Volkes, das an der staatlichen Willensbildung teilnimmt, ist dabei zu unterscheiden zwischen jenen, die mehr passiv, ohne eigene Meinung, dem Einflusse anderer folgen, und jenen wenigen, die wirklich durch selbständige Willensentscheidung - der Idee der Demokratie entsprechend - richtunggebend in das Verfahren der Gemeinschaftswillensbildung eingreifen. Eine solche Untersuchung stößt auf die Wirksamkeit eines der bedeutendsten Elemente der realen Demokratie: der politischen Parteien. "Die politischen Parteien sind Gruppen von Staatsbürgern eines Landes, die durch ihren Zusammenschluß bestimmte politische Ziele erreichen wollen *). Die Parteien sind als Erscheinungen der politischen Wirklichkeit eine Erscheinungsform des Gemeinschaftslebens. Organisch entwachsen sie dem Gemeinschaftsdasein, dessen ideellen und materiellen Bedürfnissen sie zu dienen bestimmt sind. In ihrem Schoß vollzieht sich ein sehr wesentlicher Teil der Gemeinschaftswillensbildung: die für seine Richtung zumeist entscheidende Vorbereitung jenes Prozesses, der durch die von den politischen Parteien ausgehenden Impulse, wie durch viele unterirdische Quellen gespeist, erst im Parlament an die Oberfläche tritt und hier in ein einheitliches Bett geleitet wird. Die Parteien stellen die unmittelbare Verkörper-

*) Bergsträsser, Geschichte der politischen Parteien.

rung und Massenorganisation der das Gemeinschaftsleben beherrschenden Interessen dar. In ihrer Totalität bieten sie - in ihrer Vielgestaltigkeit einander ergänzend - ein Spiegelbild dieser Interessen und Ideen. Die Parteien sammeln aus der an sich ungeordneten und ungegliederten Masse gemeinsame Willensimpulse, die zu einem Ziel hindrängen und verschafft diesen Willensströmungen durch die machtvolle Zusammenfassung die Möglichkeit einer Verwirklichung. Auf diese Weise erzeugen die Parteien die notwendige politische Stoßkraft, durch welche Interessen wahrgenommen und Ideen verwirklicht werden können. Die Parteien erscheinen hier gewissermaßen als Brunnensaum, denn die politischen Willenskräfte werden in der Partei wie Quellen befaßt, ummauert und überdacht. Wo sie außerhalb solcher Zusammenfassung sich betätigen, kann sich der Wille kaum zur Tat gestalten, werden Kräfte meist nur vergeblich vergeudet. Wer abseits steht, d.h. außerhalb der politischen Parteien politischen Ideen nachhängt, wird nicht durchdringen, mag sein Wille noch so lauter, seine Idee noch so wertvoll sein, er bleibt "außer-parteilich", wie er sein will, im praktischen staatspolitischen Leben mit seinen Vorschlägen, Anregungen und Zielsetzungen meist unbeachtet. Der Kampf, der zwischen den politischen Parteien sich abspielt, ist die Form, in welche die Gegensätze, die das gesamte Gemeinschaftsleben beherrschen, umgegossen werden. In ihm kommt die große Gegensätzlichkeit des Gemeinschaftslebens zum Ausdruck. Die Demokratie beruht also geradezu auf den politischen Parteien, deren Bedeutung umso größer ist, je stärker das demokratische Prinzip verwirklicht ist, sie sind "das Wesenselement der Demokratie" (Th o m a) .

"Man muß sich also darüber klar sein, daß es demokratische Staatsform ohne politische Parteien nicht geben kann. Wer freie politische Parteien auf Grund freier Wahlen nicht will, muß ein autoritäres Staatssystem wollen, d.h. Absolutismus und Diktatur" (B e r g s t r ä s s e r) . Es ist jedoch noch nicht allzu lange her, daß staatliche Gesetzgebung wie Vollziehung die Existenz der politischen Parteien offiziell ignorierten oder sich diesen gegenüber direkt ablehnend verhielten, daß man die Parteien oder "Parteiungen" wie man mit bitterem Beigeschmack sagte, für das böse Prinzip in der Politik hielt, wo man alle politischen Übel, Aufruhr und Mangel an Vaterlandsliebe als das Werk der Parteien brandmarkte und sich einbildete oder doch andern glauben machen wollte, regieren hieße, vom Staate und vom politischen Leben den sündigen Parteihader fernhalten. Der unparteiische, der parteilose, der vollkommen einträchtige Staat galt als das politische Ideal. Natürlich beruht dies auf Selbsttäuschung. Der einträchtige, über jeden Parteihader erhabene Staat hat nie bestanden und wird in alle Ewigkeit nicht zu finden sein, weil es in jeder Gesellschaft, auch wenn sie nicht Staat heißen sollte, eine Ver-

schiedenheit der Interessen gegeben hat und geben wird, und weil der Widerstreit dieser Interessen eben das politische Leben ausmacht. Solange es aber verschiedene, einander widerstrebende Interessen gibt, solange werden sich diese zu organisieren suchen. Noch heute ist man sich zum Teil nicht genügend bewußt, daß die Parteifeindlichkeit der alten Monarchie und der Wesensgegensatz, den die Ideologie speziell der konstitutionellen Monarchie zwischen den politischen Parteien und dem Staate konstruiert hatte, nichts anderes als eine schlecht verhüllte Feindschaft gegen die Demokratie bedeutete. Daß das isolierte Individuum politisch überhaupt keine reale Existenz hat, daß es keinen wirklichen Einfluß auf die Staatswillensbildung gewinnen kann, daß also Demokratie ernstlich nur möglich ist, wenn sich die Individuen zum Zwecke der Beeinflussung des Gemeinschaftswillens unter dem Gesichtspunkt der verschiedenen politischen Ziele zu Gemeinschaften integrieren, so daß sich zwischen das Individuum und den Staat jene Kollektivgebilde einschieben, die als politische Parteien den gleichgerichteten Willen der einzelnen zusammenfassen: das ist offenkundig. Und so kann man ernstlich nicht bezweifeln, daß die von der politischen Theorie und der Staatsrechtslehre der konstitutionellen Monarchie beliebte Diskreditierung der politischen Parteien ein ideologisch maskierter Stoß gegen die Realisierung der Demokratie war. "Nur Selbsttäuschung oder Heuchelei kann verneinen, daß Demokratie ohne politische Parteien möglich sei" (K e l s e n) .

Der wirklich demokratische Staat ist also notwendig ein parlamentarischer Parteienstaat. "Man sollte nicht sagen, daß er ein notwendiges Übel sei, man sollte vielmehr begreifen, daß er ein kostbares Besitztum der politischen Freiheit ist" (T h o m a) . Trotzdem - und gerade deswegen - aber muß erkannt werden, daß mit diesem System auch Nachteile und Gefahren verbunden sind. Zweifel an der Güte des parlamentarischen Parteienprinzips sind freilich schon um die Mitte und das Ende des vorigen Jahrhunderts geäußert worden. Doch konnten solche partei- und parlamentsfeindlichen Tendenzen unter der Herrschaft der konstitutionellen Monarchie begreiflicherweise keine große Resonanz gewinnen. Gegenüber der langsam, aber unaufhaltsam wachsenden demokratischen Bewegung, die in den Parteien und dem Parlament ihren Hauptstützpunkt fand, blieb sie wirkungslos. Etwas ganz anderes ist es aber, wenn der Parlamentarismus unter der vollen und uneingeschränkten Herrschaft des demokratischen Prinzips selbst, wie dies seit dem ersten Weltkrieg der Fall ist, in Frage gestellt wird. Innerhalb der demokratisch-parlamentarischen Republik ist das Problem des Parlamentarismus eine Schicksalsfrage. Davon, ob das Parteienparlament und die von ihm gebildete Regierung fähig sind, die politischen Fragen der Zeit zu lösen, hängt die Existenz der Demokratie ab.

Aus der Tatsache, daß die Parteien durch freie Werbung entstehen und daß ihr gegebenes Ziel in der Erringung einer Mehrheit im Parlament liegt, können sich leicht nachteilige Folgeerscheinungen ergeben. In dem Mittelpunkt des parteipolitischen Denkens treten naturgemäß diejenigen Gesichtspunkte, die sich für die Werbetätigkeit in der Masse am besten eignen. Dies ist in der Regel von Vorteil, denn die maßgebenden Politiker werden dadurch gezwungen, sich auf das wesentliche der betreffenden Probleme zu besinnen und sie gründlich zu durchdenken. Sie werden aber auch gezwungen, diese Fragen an das Volk heranzutragen, und sie können nur dann damit rechnen, die Mehrheit im Parlament zu erringen, wenn sie die Fragen im Sinne der Mehrheit des Volkes im Parlament lösen. Diese Tatsache trägt also wesentlich dazu bei, den Grundsatz der Volkssouveränität im politischen Leben zu realisieren. Der Staatsrechtler Richard Thoma sagt 1948 in seinem Werk "Über Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie", S. 17, über diese Seite des Wirkens der Parteien: "Ohne sie (die Parteien) wäre die ohnehin immer leberrige Gefahr unüberwindbar, daß die directionslose Millionenmasse der Wähler oder Abstimmenden die Beute gewissenloser Demagogen wird oder in träger Gleichgültigkeit zu Hause bleibt, denn es bedarf der Agitation, um die Massen zur Erfüllung ihrer bürgerlichen Pflichten zu rufen. 'Demokratie', haben ein witziger Spötter gesagt, 'ist ein Staat, dessen Souverän man ununterbrochen anschreien muß, damit er nicht einschläft.' Es sind die Parteien mit ihrer Presse, ihren Rednern, Plakaten und Kundgebungen, welche dieses Anschreien besorgen." Es kann aber zur Gefahr werden, wenn es einseitig nur dem Zweck dient, auf Stimmenfang auszugehen und mit Hilfe populärer Schlagworte auf Kosten tatsächlicher staatlicher Notwendigkeiten das Volk zur Wahl der eigenen Partei zu veranlassen. Schlagworte sind recht und am Platz, wenn sie das Wesen der Sache "schlagend" kennzeichnen, sie sind aber vollkommen unangebracht, wenn sie nur zur Vereinfachung unter Außerachtlassung wesentlicher anderer Gesichtspunkte und Gegeneinwände gebraucht werden, wenn sie dem Volk nur Teilwahrheiten anstelle des Ganzen präsentieren. Besonders groß ist diese Gefahr aber vor allem dann, wenn es sich um verfassungsfeindliche Parteien handelt, denn sie bedienen sich dieses Mittels, wie die Vergangenheit gezeigt hat, mit besonderer Vorliebe. Aus politisch dienlicher und sachgemäßer Werbung und Aufklärung wird dann Agitation und Demagogie. Sie können dann in verhängnisvoller Weise dazu beitragen, daß ein ganzes Volk auf Abwege und unter Umständen in den Abgrund geführt wird.

Begünstigt wird diese Gefahr vor allem dann, wenn, wie in den Ländern des europäischen Kontinents, das Vielparteiensystem das politische Leben beherrscht. Die Parteizersplitterung macht es gewissenlosen Parteiführern

leicht, mit unerfüllbaren Versprechungen zu arbeiten, da niemals eine Partei in die Lage kommt, allein die Politik bestimmen zu können und ihre Versprechungen einlösen zu müssen. Gerade in Deutschland der Zeit vor 1933 hat sich dies aufs verhängnisvollste ausgewirkt, da es der NSDAP mit den unglaublichsten Versprechungen gelang, einen großen Teil der Wähler hinter sich zu bringen und dadurch die Macht an sich zu reißen.

Diese Parteizersplitterung und hemmungslose Agitation birgt weiterhin die Gefahr in sich, daß das Parlament zu dem zu werden vermag, was die Nationalsozialisten ebenfalls - wenn auch weithin ungerechtfertigt - zur Untermi-
nierung des demokratischen Staates ausbeuteten, nämlich zur "Schwatzbude", in welcher die Reden zum Fenster hinaus gehalten werden. Das Parlament dient dann nicht mehr zur sachgemäßen Behandlung und Diskussion über Gesetzesvorlagen und Haushaltsberatungen sowie zur Regierungskontrolle, sondern wird zum Tummelplatz hemmungsloser Demagogen. Daß in den Volksvertretungen, vor allem in ihren Kommissionen und Ausschüssen, in der Regel sehr viel und ernsthaft gearbeitet wird, läßt sich nicht bestreiten. Es vermag aber auch durch gewissenlose Demagogen ausgenützt zu werden und zu einem Podium und Forum von Propagandaanträgen zu werden, die nicht dazu dienen sollen, die legislative Tätigkeit zu fördern, sondern die Werbetrommel für die betreffenden Demagogen und ihre Parteien zu werden. Die wahren Volksinteressen fallen dabei vollkommen unter den Tisch. Die Tätigkeit im Parlament dient in diesen Fällen nur dazu, ein Mittel zu sein, um die Macht an sich zu reißen. Aus dem berechtigten Interessen- und Ideenvertretungen durch die einzelnen Parteien vermag dann ein glatter Parteipartikularismus und -separatismus zu werden. Brauchbare Anträge anderer Parteien werden dann abgelehnt und unter den Tisch gestimmt, nicht deshalb, weil sachliche Erwägungen und Gesichtspunkte gegen sie sprechen, sondern einfach die Tatsache, daß sie von einer anderen Partei als der eigenen kommen. Oder es werden Anträge anderer Parteien zuerst niedergestimmt und dann ein oder zwei Jahre später dieselben Anträge von der eigenen Partei als "eigene" (sogenannte "Papageienanträge") gestellt. Was in dieser Hinsicht an geistigem Diebstahl begangen wird, ist tatsächlich manchmal unglaublich ! Dies sind Auswüchse des politischen Kampfes, die mit ehrlichem Ringen um das Wohl des Volkes nichts mehr zu tun haben, sondern destruktivem Parteigoismus zugeschrieben werden müssen.

Ein weiterer Nachteil des Wirkens der Parteien, der auch noch in diesem Zusammenhang zu erwähnen ist, kann der sein, daß die Parteien nicht Willensvollstrecker des Volkswillens sind, sondern diesen ihren Willen aufoktroyieren. So wurde bei den beiden großen Parteien in den USA zeitweise ganz offen

diskutiert, wieviel Kosten und Zeit es erfordere, um dem Volk eine bestimmte Meinung zu suggerieren. Selbstverständlich muß dies nicht unbedingt von Nachteil sein, vor allem, wenn dadurch eine zweckmäßige politische Maßnahme dem Volk schmackhaft gemacht werden soll. Sie kann aber auch, das zeigte ebenfalls die Erfahrung, zum Mißbrauch benützt werden, um damit ausschließlich Parteiinteressen zu dienen.

Es kann im demokratischen Parteienstaat aber auch das Gegenteil eintreten, nämlich eine mangelnde Fühlungnahme zwischen Parteien und Volk. Man hat das Wort von einer "anonymen Parteidespotie" geprägt. Es trifft die Tatsache, daß der bürokratische Parteiapparat eine Eigengesetzlichkeit entwickelt, die ihn die tatsächlichen Bedürfnisse des Volkes und des staatlichen Lebens übersehen läßt und zur Züchtung und Konservierung eines eigenwilligen Bonzentums führt. Daß Cliquenwirtschaft, vor allem bei den großen Regierungsparteien, und Pfründentum, daß Ehrgeiz und Interesse der Parteifunktionäre und Mandatsträger an Posten und Stellungen die ursprünglichen Ziele und die den Wählern gegebenen Versprechungen in den Hintergrund treten lassen. Daß es, infolge der Diktatur der Parteispitze, nicht mehr gelingt, die tatsächlichen Sorgen und Nöte des Volkes an die maßgebenden Leute der Partei heranzutragen und diese in ihre eigenen, womöglich alten und schon längst überholten Ideen verbohrt, diesen tatsächlichen Anliegen nicht mehr Rechnung tragen. Meist wird ihnen das Volk bei der nächsten Wahl ja sowieso die nötige Antwort erteilen - soweit es genügend staatsbürgerlich und demokratisch geschult ist. Es kann aber auch das Gegenteil eintreten, und es kann dann bis zur nächsten Wahl nicht mehr wiedergutzumachendes Unheil angerichtet sein.

"Der parlamentarische Staat ist ohne das Bestehen der politischen Parteien überhaupt nicht denkbar, weil er ein in politische Mehrheiten gegliedertes Parlament voraussetzt" (K o e l l r e u t t e r). Zwar sind Demokratie und Parlamentarismus (man denke nur an die englische Verfassungsgeschichte!) nicht identisch. Allein da für den modernen Staat die unmittelbare Demokratie praktisch unmöglich ist, darf man wohl nicht ernstlich daran zweifeln, daß der Parlamentarismus (womit nicht die parlamentarische Regierungsform im Gegensatz etwa zur Präsidialdemokratie gemeint ist!) die einzige reale Form ist, in der die Idee der Demokratie innerhalb der sozialen Wirklichkeit von heute erfüllt werden kann. Geht eine Verfassung von der Lehre der Teilung der Gewalten aus, nach welcher die Legislative ausschließlich dem Volke zusteht, und schafft diese Verfassung weiter als Volksvertretung ein Parlament, das nur aus einer Kammer besteht, so beherrscht diese das Gesetzgebungsrecht absolut und uneingeschränkt. Irgendeine Kontrolle durch ein anderes Organ kann hier grundsätzlich nicht stattfinden. In dieser unbeschränkten Machtfülle

liegt eine große Gefahr, denn wie jeder Absolutismus auf die Dauer in Willkür ausarten kann, so besteht auch hier - nach den oben aufgezeigten Mängeln - die Möglichkeit, Gesetze zu erlassen, die den Interessen der Gesamtheit in keiner Weise entsprechen und für die nur irgendwelche parteipolitischen Ziele und Erwägungen maßgebend waren. Irgendeine Partei oder irgendwelche Parteien, die zufällig innerhalb der gesetzgebenden Körperschaft die Mehrheit besitzen, beschließen Gesetze, die ausschließlich den Zweck haben, den parteiegoistischen Wünschen zu dienen und vielleicht für das Staatsganze die unglücklichsten Folgen zeitigen.

Außerdem hat sich gezeigt, daß die Aufgaben und die Anforderungen an den Gesetzgeber im Lauf der Zeit immer größer geworden sind. Die zu behandelnden Materien sind so differenziert und verwickelt geworden, daß sie nur noch von eingearbeiteten Spezialisten ganz übersehen werden. Die arbeitsüberlastete Volksvertretung aber hat weder die nötige Zeit noch die erforderliche Sachkenntnis, die nötig wäre, um die Gesetze tatsächlich erst nach reiflichem Durchdenken zu verabschieden. Die zum Teil oft tief einschneidenden Maßnahmen setzen aber Sach- und Fachkenntnisse voraus, über welche die meist nach rein politischen Gesichtspunkten ausgesuchten Abgeordneten nicht verfügen und nicht verfügen können.

Auch die Gefahr des Berufsparlamentarientums war und ist in allen Parteien sehr groß. Der Berufsparlamentarier unterliegt zu leicht der Gefahr, an diesem Beruf, der ja sicher seine sehr angenehmen Seiten hat, zu sehr zu hängen und damit seine Unabhängigkeit einzubüßen. Er ist sicher äußerst bequem für die Parteileitung, der er keine Schwierigkeiten macht, er beugt sich willig dem Fraktionszwang, aber er verstößt gegen den Geist des Repräsentativsystems und beschleunigt die Mechanisierung des Parlaments, das aus eben diesem Grund in der öffentlichen Meinung zum mindesten nicht sehr gestiegen ist.

Als nachteilige Nebenerscheinung der mit dem Parteiensystem verbundenen parlamentarischen Staatsform hat sich weiter gezeigt, daß die durch die verschiedenen vertretenen Ideen und Interessen zwischen den Parteien bedingten Unterschiede sich zu unüberbrückbaren Gegensätzen auswachsen und verhärten können. Diese können so stark werden, daß sie das ganze parlamentarische System und die Demokratie lahmzulegen vermögen, wofür die Geschichte der Weimarer Republik und des österreichischen Staates in den Jahren 1933/34 be-
redtes Zeugnis ablegen.

Dies sind, in großen Zügen aufgezeigt, die wesentlichen Gefahren und Mängel, die mit dem demokratischen Staat, der, wie wir gesehen hatten,

mit Wesensnotwendigkeit ein parlamentarischer Parteienstaat ist, verbunden sind. Wer die Freiheiten und die Annehmlichkeiten bejaht, die uns die demokratische Staatsform bietet, muß auch den Parlamentarismus und die Parteien in Kauf nehmen. Die Kritik an den Nachteilen und Mängeln dieses Systems hat aber nicht auf eine Beseitigung dieser Einrichtungen selbst auszugehen. Man darf über den Schattenseiten die Lichtseiten nicht vergessen, nicht übersehen, daß sie das Unterpfand für Freiheit und Selbstbestimmung sind. Die Bestrebungen der wahrhaft demokratischen Kräfte richten sich daher, seit die Schattenseiten der Parlaments- und Parteienherrschaft zuerst zutage traten, darauf, nach Möglichkeiten zur Verbesserung und zum Ausgleich dieser Mängel Ausschau zu halten. Sie fanden den Ansatz dazu in der Schaffung einer Institution, die das Pendant zur Volkskammer und zum Parteienparlament bilden sollte - der zweiten Kammer.

2. Kapitel: Funktionen der zweiten Kammer im Einheitsstaat

Wir hatten im ersten Hauptteil die zweite Kammer als Organ der Einzelstaaten im Bundesstaat kennengelernt. Sie stellte, wie wir gesehen hatten, ein wesensnotwendiges Merkmal des Bundesstaatsbegriffs als solchen dar. Die Legislative im Bundesstaat besteht aus einer Volkskammer als erster und einer Staatenkammer als zweiter Kammer. Der Bundesstaat ist, wie wir schon in anderm Zusammenhang ausgeführt hatten, gleichzeitig Bund und Staat. Als Staat setzt er sich aus den Einzelindividuen seines Staatsvolks zusammen, als Bund aus den Gliedstaaten, durch deren Zusammenschluß er erst entstehen konnte. Die bundesstaatliche Herrschaftsgewalt hat zwei Quellen. Sie geht vom Volk aus, insofern sie Gewalt eines Staates ist, und sie geht von den Gliedstaaten aus, insofern sie Gewalt eines Bundes ist. Dieser doppelte Ursprung ist Kennzeichen der Herrschaftsgewalt eines Bundesstaats. Und entsprechend diesem doppelten Ursprung wird die Staatsgewalt getragen und ausgeübt vom Zusammenwirken zweier Organe: der Vertretung des Volkes und der Vertretung der Einzelstaaten. Bei beiden Organen in wechselseitigem Zusammenwirken liegt im echten Bundesstaat Gesetzgebung und Kontrolle der Verwaltung.

Völlig abwegig ist daher ein Vergleich der zweiten Kammer eines Bundesstaats mit der zweiten Kammer eines Einheitsstaates, mit der wir es im folgenden zu tun haben werden. Im Einheitsstaat ist das Zweikammersystem nicht

Ausdruck und Folge eines doppelten Ursprungs der Staatsgewalt. Es ergibt sich dort nicht notwendig aus dem Wesen des betreffenden Staates - aus der Tatsache, daß dieser Staat gleichzeitig auch Bund ist. Mit der zweiten Kammer des Bundesstaats hat sie daher nur die Bezeichnung, nicht auch das Wesen gemein.

Aufgabe der zweiten Kammer im Einheitsstaat ist es vielmehr, überall, wo sie in der neueren demokratischen Geschichte verwirklicht wurde, die Nachteile, die mit dem Prinzip der Volkssouveränität und dem notwendigerweise damit verbundenen System des Parteienparlaments gegeben sind, zu beseitigen oder wenigstens teilweise zu beheben. Das Zweikammersystem bildet daher in den konstitutionellen demokratischen Staatsformen des 19. und 20. Jahrhunderts die Regel.

Sein Grundgedanke ist der, ein Gegengewicht gegenüber der aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung zu sein. Der absolutistischen Allmacht einer alleinigen, sich aus Parteivertretern zusammensetzenden Kammer, bei der sich ähnliche Übergriffe zeigen können wie im absoluten Königtum, sollte vorgebeugt werden. Es ist im Laufe der Zeit immer mehr in Erscheinung getreten, daß ebenso wenig wie eine Regierung auf die Dauer funktionieren kann ohne Kontrolle des Parlaments, ein Parlament ohne entsprechende Kontrolle bzw. Einschränkung seiner Machtvollkommenheiten seine Aufgaben gegenüber der Allgemeinheit erfüllen kann. Dies geschieht im Falle des Zweikammersystems dadurch, daß an der Gesetzgebung noch ein zweites Organ beteiligt ist. Das wesentliche dabei ist, daß diese zweite Kammer eine andere Zusammensetzung aufweist als die erste und daher unter andern Gesichtspunkten an die Beratung der zu behandelnden Gesetzesvorlagen herangeht. Die Befugnisse der zweiten Kammer zur Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren sind dabei in den einzelnen Ländern ganz verschieden ausgestaltet. Sie reichen, wie wir im nächsten Kapitel sehen werden, von völliger Gleichberechtigung bis zu einem lediglich schwachen Vetorecht. Das Volk wird in dieser zweiten Kammer in einer andern Form und in einer andern Gliederung repräsentiert und kommt hier anders zu Wort als in der rein parteipolitisch gegliederten ersten Kammer. Sie bildet ein Gegengewicht gegen das bloß parteipolitische Denken und den bloß parteipolitischen Aufbau der Repräsentation des Volkes. Das Prinzip der Gewaltenteilung und Balance, welches sonst zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen und ihren Trägern gilt, tritt hier innerhalb einer Gewalt selbst auf.

Wir hatten oben schon betont, daß es eines der Wesensmerkmale der zweiten Kammer ist, daß sie gegenüber der ersten Kammer, der aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung, eine andere Zusammensetzung

aufweist. Während die eigentliche Volkskammer immer gewählt wird, setzt sich die zweite Kammer - worauf im nächsten Kapitel näher einzugehen sein wird - entweder überwiegend aus erblichen oder von Monarchen bzw. Staatspräsidenten berufenen Mitgliedern zusammen oder sie geht zwar auch aus Wahlen hervor, die aber nach andern (regionalen, besitzrechtlichen oder berufständischen) Gesichtspunkten erfolgen als die Wahlen zur Volkskammer. Während also die Abgeordneten der ersten Kammer im wesentlichen nach rein parteipolitischen Gesichtspunkten sich zusammensetzen, sprechen bei den Wahlen zur zweiten Kammer in der Regel ganz andere Momente mit. In ihr sitzt entweder der ältere Staatsmann, der auf lange Erfahrungen im Parteiwesen und in der parlamentarischen Regierungsmaschine zurückblicken kann und imstande ist, die politischen Probleme auf einer höheren Ebene miteinander zu verbinden, oder der Vertreter des Berufsstandes, der Wirtschaft und der Wissenschaft, der dem Politiker Anregungen geben und ihn von voreiligen Maßnahmen zurückhalten kann. Dieser Dualismus innerhalb der Gesetzgebung ist nach Montesquieu deshalb ein notwendiger, weil er auf die Idee des Gleichgewichts zwischen der Qualität der wenigen und der Quantität der vielen gebracht werden kann. Das Gewicht der Elite und die Zahl der Menge sollen in das Verhältnis des Gleichgewichts kommen, damit nicht Qualität durch Quantität verschlungen oder Quantität durch Qualität mißbraucht werde. Oder, wie es Ernst von Hippel vor kurzem ausgedrückt hat, es soll durch das System von zwei Kammern neben die Breite die Tiefe gestellt, neben die Mündigkeit die Reife gesetzt werden. Bei der Gesamtvertretung des Volkes soll die Breite der Meinungen, die von den mündigen Staatsangehörigen gebildet wird, ihre Vertretung in der ersten Kammer, im Parlament, finden. Die Tiefe der in einem Volk vorhandenen Kräfte wird dagegen von reifen, besonders ausgezeichneten Menschen in der zweiten Kammer vertreten werden.

Praktisch tritt der Unterschied in der Berufung zu den Kammern hauptsächlich darin in Erscheinung, daß die Mitglieder der zweiten Kammer wesentlich freier gestellt sind, als die der ersten, die zu dauernder Rücksichtnahme auf die Stimmung ihrer Wähler gezwungen sind, ja selbst ihre Reden im Parlament oft weniger für die anwesenden Parlamentsmitglieder als für die abwesenden Wähler halten. Dies bewirkt entweder ihr erblicher Sitz oder ihres in der Regel längere Wahldauer. Außerdem trägt einen wesentlichen Teil dazu bei, daß es sich bei den Mitgliedern der zweiten Kammer meist um besonders ausgesuchte und bewährte Persönlichkeiten handelt, die schon auf Grund ihrer Stellung sich ihre Unabhängigkeit bewahrt haben. Vor allem fällt ins Gewicht, daß entweder die Abhängigkeit von einem Parteivorstand und Fraktionszwang ganz wegfällt oder doch wesentlich abgemildert ist. Dadurch können bei der

Behandlung von Gesetzesvorlagen nicht von Parteierwägungen bestimmte Gesichtspunkte in den Vordergrund treten, was bei den oben aufgezeigten, immer latenten Gefahren der ersten Kammer, dem Parteienparlament, ohne Zweifel einen Vorzug darstellt. Dieses System hat weiterhin den Vorzug, daß neben den von politischen Parteien her bestellten, zu ihren Mitgliedern zählenden Abgeordneten auch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit, nur wegen ihrer fachlichen, wissenschaftlichen, künstlerischen oder sonstigen Bedeutung vom Gesamtvolk zu Parlamentsmitgliedern gewählt werden können. Dies stellt aber neben der Vermittlung von Fachkenntnissen für die Gesetzgebung auch ein wesentliches Mittel zur Personalisierung der Politik dar, die mitunter durch das allzu starke Vorherrschen von parteitaktischen Gesichtspunkten in die Gefahr gerät, mechanisiert zu werden. Gerade starke Persönlichkeiten sind es aber, welche die Demokratie braucht, um lebensfähig zu bleiben, um, ebenso wie die Wirtschaft, nicht unter die Herrschaft der Funktionäre und des Managertums zu geraten. Die Mitglieder der zweiten Kammer sind, wie die Erfahrung gezeigt hat, eher in der Lage, nicht auf Grund von irgendwelchen Weisungen wie - trotz meist entgegenstehender Bestimmungen in den Verfassungen - die Abgeordneten des Parlaments, sondern unabhängig nur auf Grund ihres Wissens und Gewissens zu entscheiden. Das Gewicht, das die zweite Kammer daher zumeist bei der Gesetzgebung in die Waagschale zu werfen hat, beruht daher weniger auf ihren verfassungsrechtlichen Befugnissen - diese sind meist geringer als die der ersten Kammer -, sondern vielmehr auf dem Ansehen und ihrer natürlichen und moralischen Macht, die sie kraft ihrer Zusammensetzung genießt. Man denke hier nur an das britische Oberhaus, das, nach einem Wort des englischen Staatsrechtslehrers Low, "einen Einfluß besitzt, der sich gründet auf hohen Rang und alten Namen, auf Grundbesitz, auf Ideen und Gefühl, die in das Gewebe der englischen Geschichte verwoben sind, und auf Traditionen und Gebräuche und Geistesgewohnheiten, die das Ergebnis von Jahrhunderten sind. Kein synthetischer Prozeß könnte dieses merkwürdige und komplizierte Gebilde als Ergebnis von Zeit und Zufall genau reproduzieren!"

Es ist aber weiterhin zu beachten, daß in einem solchen Zweikammersystem in einem Einheitsstaat im Gegensatz zu dem im Bundesstaat das eigentliche gesetzgebende Organ allein die Volkskammer, die erste Kammer ist, die aus unmittelbaren, allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgeht. Die zweite Kammer fungiert dagegen grundsätzlich mehr als beratendes und prüfendes, denn als entscheidendes Organ. Dies erklärt sich schon daraus, daß in der Demokratie die Staatsgewalt vom Volk ausgeht und deswegen die Kammer, die unmittelbar vom Volk gewählt wird, mit besonders großen Rechten ausgestattet ist. Man er-

blickte bei der Schaffung und - wo sie schon bestand, wie in England - in der Aufrechterhaltung der Institution einer zweiten Kammer einen Hemmschuh gegen etwaige Bestrebungen der Wahlkammer auf zu starke gesetzgeberische Eingriffe in den bisherigen politischen Zustand.

Dabei ist aber zu beachten, worauf wiederum Low verweist, daß bei den geringen Mitwirkungsbefugnissen, die in der Regel der zweiten Kammer verliehen sind, wenn das System der "Hemmungen und Gegengewichte" vor den Ausschreitungen demokratischer Gewalttätigkeiten sichern sollte, etwa das englische Oberhaus seinen Zweck nur sehr unvollkommen erfüllen würde. Man hat früher meist angenommen, daß eine Volkskammer sich immer leicht durch plötzliche Gefühlsausbrüche oder durch Anfälle von Zerstörungswut hinreißen lassen würde, wenn nicht jeden Augenblick eine feste Hand auf den Zügel gelegt werden könnte. Aber eine Volkskammer, die durch ein starkes Kabinett geleitet wird, mit der Mehrheit der Wähler hinter sich, könnte von einer zweiten Kammer nicht gezähmt und gezügelt werden. Die Mitglieder der zweiten Kammer könnten keine Reform, ja nicht einmal eine Revolution verhindern, wenn es der Wählerschaft ernst damit ist und wenn sie eine gleichgesinnte Regierung hat. In solchem Sinn ist die zweite Kammer kein Hemmschuh für demokratische Ungestüm oder ministerielle Übereilung; den wirklichen Schutz bildet die Existenz der Oppositionsminorität und die potentiell vorhandene alternative Regierung. Die Aufgabe der zweiten Kammer besteht darin, dafür zu sorgen, daß über Angelegenheiten von Bedeutung Zeit zu reiflichem Nachdenken gelassen wird. Es wird durch sie, wie F. J. Stahl das formuliert hat, die Reife der Beratung gefördert. Auf den Einspruch der zweiten Kammer hin, der in der Regel mit wohlweislicher Überlegung erfolgt, tritt die erste Kammer nochmals in eine Beratung der Sache ein und bedenkt, ob eine Änderung der betreffenden Vorlage nicht doch veranlaßt sei. Die Sachkenntnis und die persönliche Zusammensetzung der zweiten Kammer sprechen in der Regel dafür. "In der Regel" sagten wir, denn es soll nicht verkannt werden, daß der Einspruch der zweiten Kammer mitunter auch zu sehr nachteiligen Auswirkungen geführt hat; man denke nur an die Haltung des preußischen Herrenhauses bei dem Verfassungskonflikt in den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts oder daran, daß durch die von eigensüchtigen Machtinteressen bestimmte Haltung des englischen Oberhauses die anglo-irischen Beziehungen verbittert worden sind. "Hätte es nach der britischen Verfassung lediglich eine Volksabstimmung gegeben", sagt Graves, "so wäre die irische Selbständigkeit schon 30 Jahre früher gekommen. Was der gemäßigten und verfassungstreuen irischen Selbstregierungsbewegung 1893 hätte gegeben werden können, was selbst 1913 noch die Grundlage einer anglo-irischen Freundschaft hätte bilden können,

mußte schließlich einem revolutionären Ausschuß gewährt werden. Für die dazwischenliegenden Jahre des Blutvergießens ist das Oberhaus als Institution und der Pairsstand als Klasse verantwortlich." Und Joseph Chamberlain verurteilte die Politik des Oberhauses dahingehend, "... daß die Chronik des Oberhauses eine einzige lange Aufzählung von Zugeständnissen ist, die so lange hinausgezögert wurden, bis sie ihren entgegenkommenden Charakter verloren hatten, und von Rechten, die so lange verweigert wurden, bis sie denen, die sie fürchteten, abgenötigt wurden." Das Oberhaus widersetzte sich 1832 aufs stärkste der Reform des Wahlgesetzes zum Unterhaus; es hinderte die Dissenters daran, die Universität zu besuchen; es widersetzte sich dem Grundsatz der geheimen Wahl, indem es die Ballot Bills von 1870 und 1871 verwarf. Diese Reihe von Beispielen ließe sich sowohl beim Oberhaus, als auch bei den zweiten Kammern anderer Länder fortsetzen.

Daß die zweite Kammer unter Umständen zum Hort der Reaktion und zum Werkzeug der Interessen der in ihm sitzenden Mitglieder werden kann, ist ein unliebsamer Auswuchs eines sonst sehr großen Vorteils, der mit dieser Institution verbunden ist, nämlich daß sie Wahrer der Tradition des Staates und der historischen Kontinuität des Volkes ist. Besonders ist dies dort der Fall, wo, wie im englischen Oberhaus, die Mitgliedschaft in der zweiten Kammer erblich ist. "Die erbliche Pairie hat unersetzbare Vorzüge. Das aus der Geschichte überkommene Ansehen der Familie, die Sicherheit der eigenen Stellung und damit die Unabhängigkeit nach oben und unten, die Vorbildung der Söhne für die gewisse künftige Lebensbahn, die Ähnlichkeit mit der königlichen Stellung und dadurch die besondere Fähigkeit zur Vermittlung zwischen Thron und Volk, bedingen eine besondere Disposition zur Wahrung der historischen Tradition und des objektiven Staatsinteresses." (Fr. J. S t a h l).

Zur Wahrung der überparteilichen Idee des Staates an sich ist die zweite Kammer aber auch da, wo sie nicht wie in England aus erblichen Mitgliedern besteht, besonders geeignet, weil sie über den Parteien steht und sich nicht, wie die erste Kammer, aus Parteifraktionen zusammensetzt. Während die Parteien, wie schon die Herkunft ihres Namens aus dem lateinischen "pars" andeutet, immer nur Teile (!) des Volkes und von Volksströmungen verkörpern, bringt die zweite Kammer ihrem Wesen gemäß die Idee des über den Parteien stehenden Staates und des nicht in Parteien gegliederten einheitlichen Volkes zum Ausdruck. Die zweite Kammer ist ein Element, das über den Parteiegegensätzen, die oft unüberbrückbar sind und die Gefahr einer Sprengung des Staates heraufbeschwören, stehend die Einheit des ganzen Volkes verkörpert und die Tradition des Staates gegenüber den wechselnden Parteimajoritäten und politischen Strömungen fortführt. Von besonderer Wichtigkeit ist diese Funktion in

den republikanischen Staaten, weil hier ein wirklich Überparteiliches Staat überhaupt, wie es in der Monarchie bestanden hat, fehlt. Der gewählte Staatspräsident war sowohl in der Vergangenheit, als auch in der Gegenwart fast ausschließlich der Repräsentant einer politischen Partei oder doch bestimmter hinter ihm stehender Gruppen. Wenn die zweite Kammer selbstverständlich auch nicht die Funktion der Monarchie übernehmen kann, so verkörpert sie doch in gewisser Weise die einzigartige Stellung des Monarchen vielleicht eher, als dies der Staatspräsident tut. Beachtlich ist dabei auch der Gedanke, auf den K r a b b e hinweist, daß nämlich die zweite Kammer in der republikanischen Demokratie die Funktion übernommen hat, die bis zu seinem Sturz der Monarch ausgeübt hat, nämlich das königliche Vetorecht. Die zweite Kammer wird daher schon aus diesem Grund beim Hinwegfallen des königlichen Vetorechts zu einem unentbehrlichen Organ.

Die zweite Kammer bewirkt mit ihrem Einspruchsrecht gegenüber den Gesetzesbeschlüssen der ersten Kammer eine Versachlichung der parlamentarischen und politischen Arbeit und rückt die "objektiven Staatsgründe" (S t a h l) in den Vordergrund. Sie ist ein Moment "objektiver Staatlichkeit", ein Mittel zur Überwindung des Parteiseparatismus. Das Ziel, das bei der Gewährung der Mitwirkung beim Gesetzgebungsverfahren an die zweite Kammer verfolgt wurde, ist, die wahren Interessen des Volkes sachgemäß zum Ausdruck zu bringen, sie vor der Verzerrung durch das Parteiwesen zu schützen und mit dem Staat in unmittelbare Fühlung zu bringen. "Die zweite Kammer gewährt einen Schutz vor übereilten Beschlüssen, vor Zufallsbeschlüssen und Zufallsergebnissen. Sie ist an sich nicht gezwungen, politische Gegensätze auszutragen, ihre Aufgaben sind vielmehr nicht eigentlich politischer Natur. Sie leistet vielmehr in der Regel rein sachliche Arbeit. Das Volk kommt in dieser zweiten Kammer in einer andern Form und in einer andern Gliederung repräsentiert zu Wort, als in der rein parteipolitisch gegliederten ersten Kammer. Die zweite Kammer wird deshalb heute in zunehmendem Maße von den repräsentativsten Politikern aller Länder befürwortet." (Dr. Hans Ehard in der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung 1946). Die zweite Kammer ist vor allem ein Stabilisierungsfaktor. Ihr Grundgedanke ist der, daß gegenüber der aus Volkswahlen hervorgegangenen ersten Kammer mit ihren schwankenden Majoritäten ein zu größerer Beständigkeit neigendes Gegengewicht in der zweiten Kammer geschaffen wird. Zweck dieses Stabilisierungsfaktors ist der, zu vermeiden, daß übereilte Beschlüsse infolge von Zufallsmajoritäten Dauerkraft erlangen. Es soll nicht immer nur die reine Parteipolitik ausschlaggebend sein. Die zweite Kammer wird vor allem das Recht haben, die Annahme solcher Gesetze hinauszuschieben oder zu verhindern, bei denen die An-

zeichen dafür sprechen, daß sie dem Willen des Volkes nicht entsprechen. Durch das Zweikammersystem wird, mit andern Worten, das Staatswesen nicht ohne weiteres der Mehrheit in der ersten Kammer preisgegeben.

Die vorausgehenden Untersuchungen über die Funktionen der zweiten Kammer im Einheitsstaat gingen vornehmlich von verfassungspolitischen Gesichtspunkten aus, während wir die Frage, ob ein Zweikammersystem der politischen Konsequenz einer Demokratie entspricht, offengelassen haben.

Die Demokratie ist aufgebaut auf der Gleichheit aller Staatsbürger. Es kann aber nicht bestritten werden, daß dieser demokratische Grundgedanke beschränkt wird, wenn eine zweite Kammer gleichberechtigt neben der eigentlichen Volksvertretung steht. Denn damit erringt irgendein Teil oder eine Besonderheit des Volkes einen erhöhten Einfluß, womit der Gleichheitsgedanke illusorisch wird. Der Teil des Volkes oder eine substantiierte Besonderheit mag für das Gesamtwohl noch so beachtenswert sein, es widerspricht der Demokratie, wenn in der zweiten Kammer eine besondere Vertretung geschaffen wird. Das rechtsstaatliche Interesse an der Balancierung an sich und das liberale Interesse an dem Schutz wertvoller Minderheiten können mit den Konsequenzen des demokratischen Prinzips leicht in Widerspruch geraten.

Die Richtigkeit dieser Ausführungen, die auch K e l s e n in seiner "Allgemeinen Staatslehre" vertritt, läßt sich nicht bestreiten, und der Vorwurf, daß diese Meinung zu formaljuristisch und doktrinär sei, ist vom Standpunkt der allgemeinen Staatslehre nicht gerechtfertigt. Dennoch aber wird die zweite Kammer in allen Staaten als mehr oder weniger gleichberechtigt mit der Volkskammer angesehen und hat an der Gesetzgebung einen entscheidenden Anteil. Diese Gleichsetzung der zweiten Kammer mit der Volkskammer hat dazu geführt, nach Gründen zu suchen, welche eine doppelte Vertretung rechtfertigen. So hatte M o n t e s q u i e u der zweiten Kammer die Vertretung des Adels vorbehalten. Nach seinem Gesetzentwurf ist die gesetzgebende Gewalt "sowohl einer Körperschaft der Adeligen, als auch der zur Vertretung des Volkes gewählten Körperschaft anzuvertrauen, welche beide ihre besonderen Versammlungen und Beratungen haben und von verschiedenen Gesichtspunkten und Größen bereitet werden." Und zwar liegt die Notwendigkeit, nicht einer allgemeinen, sondern zwei im Wesen so verschiedenen Körperschaften die Gesetzgebung anzuvertrauen, nach Montesquieu darin, daß es "in einem Staate immer Leute gibt, die durch Geburt, Reichtum oder Ehren hervorrangen. Wenn diese nun mit dem Volk zusammengeworfen würden und nur eine Stimme hätten wie die anderen, so würde die allgemeine Freiheit ihre Knechtschaft bedeuten, und sie würden kein Interesse daran haben, jene zu verteidigen, weil die meisten

Beschlüsse gegen sie ausfallen würden. Ihr Anteil an der Gesetzgebung muß daher ihren anderen Vorzügen im Staate entsprechen, und dies wird der Fall sein, wenn sie eine Körperschaft bilden mit dem Recht, die Unternehmungen des Volkes zu verhindern, wie das Volk das Recht, die ihrigen zu verhindern." In der Zusammensetzung der Gesellschaft im 19. und noch mehr im 20. Jahrhundert traten aber ganz andere Gegensätze als die zwischen Adel und Bürgertum hervor. Daher wurde dann nach andern Gründen zur Rechtfertigung der zweiten Kammer gesucht. Dabei trat, wie im Kapitel 4 zu zeigen sein wird, der Gedanke in den Vordergrund, daß in der zweiten Kammer die verschiedenen sozialen Gruppen, welche sich im Volk gebildet haben, in der ersten dagegen das Volk als Ganzes, abgesehen von dieser Gruppenbildung, ihre Vertretung finden sollen. Aber neben diese Rechtfertigung der zweiten Kammer als eine Ergänzung der Volksvertretung, welche in der zweiten nur unvollständig gegeben sein soll, tritt nach unserer Ansicht ein Gesichtspunkt, der die Existenz der zweiten Kammer mit guten Gründen auch in einer rein demokratisch-parlamentarischen Staatsform rechtfertigt.

Abgesehen von der historischen Bewährung in den ältesten Demokratien wie etwa England und nicht nur aus den oben angeführten zahlreichen unentbehrlichen Vorzügen dieses Systems im verfassungspolitischen Leben, sondern, wie auch K i p p sagt, weil man die zweite Kammer ebenfalls als Volksvertretung betrachten kann, in der die Meinung von Personen aus dem Staatsvolk zum Ausdruck kommt. Sie ist allerdings nicht in dem Maße wie die erste Kammer der Repräsentant des Volkswillens, weil er nur in der Zusammensetzung dieses eigentlichen Repräsentantenhauses umfassend zum Ausdruck gelangt. "Da aber in beiden Kammern Vertreter des einheitlichen und ungeteilten Staatsvolkes sitzen, verstößt ein solches Zweikammersystem nicht gegen die Grundsätze der Demokratie, und auch unter Aufrechterhaltung des demokratischen Staatsaufbaues läßt sich eine derartige Teilung der legislativen Körperschaften vornehmen." (S a l e n t i n).

3. Kapitel: Verwirklichung des Zweikammersystems in Einheitsstaaten
in Geschichte und Gegenwart.

Die Realisierung der zweiten Kammer in der politischen Wirklichkeit zeigte sowohl in den Erscheinungsformen der Vergangenheit wie in der Gegenwart die verschiedensten Prinzipien des Aufbaues, der Zusammensetzung und der rechtlichen Befugnisse auf. Die erste Verwirklichung und Ausbildung hat das Zweikammersystem in England gefunden. Sein Vorbild wirkte dann später mehr oder weniger bestimmend auf die Verfassungen der andern Staaten ein. Mit seiner Darstellung soll daher hier zuerst begonnen werden.

Die Magna Charta des Jahres 1215, die man so gerne als die Quelle der englischen Freiheitsrechte etwa im Sinne des Liberalismus bezeichnet, war durchaus nur das Produkt des Aufbäumens der feudalen Mächte gegen die schwachen Nachfolger Wilhelms des Eroberers. Wichtig für die Entwicklung des englischen Parlamentarismus, zu dem damals der Grundstein gelegt wurde, ist, daß bei diesem Vertrage auf der Seite der aufrührerischen Barone gegen die Krone auch die Städte und die Kirche, also alle damals maßgebenden Stände sich zusammenfanden. Nur zu ihren Gunsten wirkten auch die Bestimmungen der Magna Charta, soweit sie Mißbräuche mit Lehenwesen unter königlicher Gerichtsbarkeit gegen die dem Lehenrechte unterstehenden Personen beseitigten. Ihre Bedeutung für die weitere Entwicklung liegt darin, daß sie die erste staatsrechtlich festgelegte Beschränkung des bis dahin absoluten Königtums und damit die erste englische Verfassungsgarantie bedeutete. Um über ihre Innehaltung zu wachen, schlossen sich die durch die Magna Charta privilegierten Kreise zu einer ständigen Vertretung zusammen - die Anfänge des englischen Parlaments waren gelegt.

Eine Fortsetzung dieser Entwicklung brachte dann die Idee einer breiten Interessenvertretung, begünstigt durch dynastische Streitigkeiten durch Simon de Montfort im Jahre 1265. Er berief zum Parliamentum außer den zu seiner Partei gehörigen Baronen auch die Vertreter der Grafschaften und Städte. Das sogenannte Model Parliament von 1295 enthielt außer den persönlich geladenen Baronen auch Vertreter der hohen und der niederen Geistlichkeit, durch den Sheriff entboten auch zwei Ritter jeder Grafschaft und zwei Bürger jeder Stadt. Wichtig für die weitere Entwicklung war, daß die Vertreter der Grafschaften und Städte sich nicht trennten, sondern gemeinsam berieten und beschlossen, während die niedere Geistlichkeit sehr bald sich

im Parlament überhaupt nicht mehr vertreten ließ. Im 14. Jahrhundert war die Trennung des Parlaments in zwei Häuser, das den hohen Adel und die hohe Geistlichkeit enthaltende Oberhaus und das die "Commons" enthaltende Unterhaus zum Abschluß gekommen.

Ursprünglich waren Ober- und Unterhaus gleichberechtigt. Aber vor allem mit der Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems trat die Stellung des Unterhauses als ~~das~~ politischen Mittelpunkt des Parlaments immer mehr zutage. Das zeigte sich zunächst auf dem Gebiete der Finanzen. Denn da die durch die Commons vertretenen Grafschaften und Städte die Hauptlast der Besteuerung zu tragen hatten, so entstand damit der Anspruch des Unterhauses, daß alle Finanzgesetze zunächst bei ihm eingebracht werden müssen nach der Formel: "Die Mittel werden bewilligt durch die Commons mit Zustimmung der geistlichen und weltlichen Lords." Endgültig geklärt wurde das Verhältnis beider Häuser durch den im Jahre 1909 einsetzenden Verfassungskampf, der durch die sogenannte Parliament Act des Jahres 1911 sein Ende fand. Dieses Gesetz beseitigte den Anteil des Oberhauses an der Finanzgesetzgebung völlig und beschränkte es auf dem Gebiet der übrigen Gesetzgebung auf ein aufschiebendes Veto gegenüber dem Unterhaus ("Veto-Bill").

Das Zweikammersystem, d.h. das Zerfallen des Parlaments in das Unterhaus (House of Commons) und das Oberhaus (House of Lords) ist in England eine natürliche Folge der oben geschilderten verfassungsrechtlichen Entwicklung. Aus ihr erklärt sich auch die ganz verschiedene Zusammensetzung der beiden Häuser.

Das Oberhaus besteht in seiner Hauptsache bis jetzt nur aus erblichen Mitgliedern, die verschiedenen Rang haben. Die Schaffung derartiger Pairs ist ein Praerogativrecht der englischen Krone und öfters zu politischen Zwecken benutzt worden (Pairsschub). Außerdem sitzen im Oberhaus kraft ihres Amtes die Erzbischöfe von Canterbury und York und 26 Bischöfe. Eine dritte Gruppe von Mitgliedern bilden die auf Lebenszeit ernannten Lordoberrichter (Lords of Appeal), die hauptsächlich die richterlichen Funktionen des Oberhauses als höchstes Revisionsgericht wahrzunehmen haben. Eine Reform in der Zusammensetzung des Oberhauses, vor allem durch Zurückdrängung des erblichen Elements, wird seit langem erstrebt. Präsident des Oberhauses ist der Lordkanzler, der Mitglied des Kabinetts ist und mit diesem wechselt.

Das Oberhaus umfaßt also die oberen Stände im mittelalterlichen Sinn von der englischen Gesellschaft, den Amtsadel und die Spitzen der Geistlichkeit, während die übrigen, die Verwaltung des Landes führenden Bevölkerungs-

schichten in das Haus der Gemeinen verwiesen werden. Es umfaßt heute ungefähr 730 Mitglieder, von denen aber nur ein kleiner Bruchteil täglich anwesend ist. Eine interessante Tatsache in der Geschichte des Hauses ist, daß die Pairs, die einen Sitz kraft ihres Erbrechts innehaben, erst im 19. Jahrhundert ernsthaft an Zahl die Übertreffen, die wegen ihrer eigenen Verdienste geadelt worden sind. Es ist bezeichnend, daß dies die Zeit ist, als das Haus anfängt, nicht mehr lenkbar zu werden. 1711 reichte es für die Tories noch aus, 12 Pairs zu ernennen, um den Vertrag von Utrecht durchzubringen. 1784 waren 17 neue Pairswürden ausreichend, um Fox und seine India-Bill zu Fall zu bringen. 1832 war die Lage schon schwieriger, und 1910 war es für den Premierminister erforderlich geworden, mehrere hundert Ernennungen ins Auge zu fassen, während heute das Doppelte der Zahl von 1910 nötig werden könnte.

Vermögen ist immer mit eine der wesentlichsten Grundlagen der zweiten Kammer gewesen. Auch in der Gegenwart ist das Vermögen immer noch angemessen im Oberhaus vertreten. 1931 saßen dort 246 Grundbesitzer, 67 Bank-, 64 Eisenbahn-, 49 Fabrik- und 112 Direktoren von Versicherungsgesellschaften, um nur einige zu nennen. 1922 besaßen 227 Pairs einen bekannten Grundbesitz von 7 362 000 acres, durchschnittlich also jeder 32 400 acres. Damals hatten 272 Lords 425 Direktorposten inne und vertraten 761 Gesellschaften (G r e a v e s).

Das Oberhaus, die zweite Kammer Großbritanniens, hat einen besonderen Charakter, der irgend einem künstlich konstruierten Senat unmöglich verliehen werden kann. Es ist noch etwas anderes als persönliche Tüchtigkeit und Auszeichnung erforderlich, um einem gesetzgebenden Rat ein solches Gewicht zu geben. "Der König von England", sagte Disraeli, "kann Pairs schaffen, aber er kann kein Oberhaus schaffen. Die Klasse von Menschen, aus der eine solche Versammlung gebildet wird, ist die Schöpfung von Jahrhunderten." Obwohl sie viel von ihrem alten Prestige und ihrer einzigartigen Stellung verloren haben, besitzen die Pairs noch Attribute, die auf die Masse der Menschheit Eindruck machen. "Das Oberhaus besitzt einen Einfluß, der sich gründet auf Reichtum und auf hohen Rang und alten Stammbaum, auf Grundbesitz, auf Ideen und Gefühl, die in das Gewebe der englischen Geschichte verwoben sind, und auf Traditionen und Gebräuche und Geistesgewohnheiten, die das Ergebnis von Jahrhunderten sind. Kein synthetischer Prozeß könnte dieses merkwürdige und einzigartige Ergebnis von Zeit und Zufall genau reproduzieren." (L o w).

Seine formell-rechtlichen Befugnisse sind allerdings im Lauf der Zeit, besonders aber seit der Parliament Act des Jahres 1911, sehr gering geworden. Sie beschränken sich lediglich auf ein suspensives Vetorecht. Wenn das System der "checks and balances" vor den Ausschreitungen demokratischer Gewalttätig-

keiten sichern sollte, so würde das Oberhaus diesen Zweck nur sehr unvollkommen erfüllen. Ein Unterhaus, das eine starke Mehrheit im Volk hinter sich hat, könnte von den Pairs nicht in die Schranken gewiesen werden. Wovon sich Wellington und Lyndhurst in den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts zurück scheuten, das würde dem in die Defensive gedrängten Oberhaus heute noch viel weniger möglich sein. Gerade auf dem äußeren Fehlen von formellen Machtbefugnissen beruht aber heute die Stellung des Oberhauses. Sein Einfluß beruht auf dem Ansehen und der "natürlichen und moralischen Macht", die es sich durch seine Zusammensetzung zu verschaffen gewußt hat. Indem sich die Mitglieder der zweiten Kammer zum großen Teil auf eine lange Reihe von Vorfahren berufen können, die vor ihnen im Oberhaus gesessen und sie als Sprossen jahrhundertelanger angesehenen Familien den Glanz und das Ansehen dieses Aristokratentums genießen, erweisen sie sich als diejenigen, die besonders geeignet sind, den historischen Zusammenhang und die Überlieferung des staatlichen und völkischen Lebens zu wahren. Ein Moment, das gerade in unserem Zeitalter der entwurzelten, traditionslosen Massen von unschätzbbarer Bedeutung ist und einen großen Vorteil gegenüber den Staaten, die dies nicht besitzen, wie etwa das heutige Deutschland, darstellt. Die Bedeutung und das Ansehen des Oberhauses beruhen weiterhin darauf, daß die Söhne der erblichen Pairs schon frühzeitig für dieses Amt erzogen und vorbereitet werden, wobei dem wieder die Erfahrungen von Generationen zugute kommen. Infolge ihres in der Regel erheblichen Vermögens besitzen die Mitglieder der zweiten Kammer aber auch eine finanzielle Unabhängigkeit, die es ihnen gestattet, tatsächlich nur nach den objektiven Staatsinteressen abzustimmen. Ihr bedeutender Besitz wird sie auch davor bewahren, politischen Experimenten zuzustimmen, die den Staat und damit auch ihre persönlichen Verhältnisse in Gefahr brächten - im Gegensatz etwa zu den "Habenichtsen", die Deutschland nach 1933 von einem Abenteuer in das andere stürzten, um schließlich in der Katastrophe zu enden, da sie ja "nichts zu verlieren, wohl aber alles zu gewinnen hatten !" Selbstverständlich soll nicht verkannt werden, daß es sich auch in der englischen zweiten Kammer nicht um ein Gremium von Heiligen handelt, sondern auch um Menschen von Fleisch und Blut, die ihre manchmal recht persönlichen materiellen Interessen recht nachdrücklich zu vertreten verstehen. So waren die Lords vor allem in der Vergangenheit besonders an der Gesetzgebung, die den Landbesitz berührte, interessiert. Die Unterdrückung des irischen Bauernstandes zeigte im besonderen Maße den Einfluß ihrer Grundbesitzerinteressen. "Diese Interesse des Oberhauses an dem Grundbesitz macht sich auch ständig bei der allgemeinen Gesetzgebung bemerkbar." (G r e a v e s).

Auch die neuen Vermögensformen, die der Pairsstand jetzt zusätzlich ver

tritt, finden im Oberhaus eine starke Stütze ihrer Interessen. Die durch die zweite Labourregierung eingebrachte Coal Mines Act, die selbst nur eine mit den Liberalen erzielte Kompromißlösung darstellte, war monatelanger Verzögerung ausgesetzt, in der die Kohle besitzenden Pairs auf wesentliche Änderungen bestanden. Die Dyestuffs Act, die der Imperial Chemical Industries Ltd. große finanzielle Vorteile sicherte, blieb auf dringliches Ersuchen von Lord Melchett, dem Vorsitzenden dieses Konzerns, entgegen dem Wunsch der Regierung in Kraft. Von dem nachteiligen Einfluß, den das Oberhaus auf die Beziehungen zu Irland sowie auf die Wahlreform des Jahres 1832 usw. ausübte, wurde bereits im vorhergehenden Kapitel gesprochen.

Trotz dieser offensichtlichen Nachteile muß aber festgestellt werden, daß der Einfluß der oberen Kammer im Verfassungsleben Großbritanniens im ganzen gesehen ein äußerst günstiger ist. Durch ihre Tätigkeit kommt ein ausgleichendes stabilisierendes Moment in das politische Leben. Neben dem Unterhaus mit seinen schwankenden Majoritäten und Regierungen wirkt ein Organ an der Gesetzgebung mit, das sich in seiner Zusammensetzung nicht verändert, das dazu berufen ist, die staatliche Tradition zu wahren und durch sein Einspruchsrecht die Reife der Beratung fördert. Sie entspricht also in sehr wesentlichem Umfang den Grundgedanken, die wir im vorausgehenden Kapitel als Wesen und Zweck einer zweiten Kammer entwickelt hatten.

Diese Zweiteilung des Parlaments in England, die sich, wie wir gesehen hatten, in der politischen Geschichte dieses Landes sehr bewährt hatte, hat im 19. Jahrhundert die Verfassungsentwicklung der modernen Staatenwelt stark beeinflußt und zur Einführung des Zweikammersystems in den meisten Ländern Europas und des British Commonwealth, aber auch in fast allen deutschen Einzelstaaten geführt. Wie ja für das Zweikammersystem überhaupt, so bildete auch für die Zusammensetzung der zweiten Kammer das englische Oberhaus das erste Vorbild für die zivilisierte Staatenwelt im 19. und 20. Jahrhundert. Während aber die Aufgabe des englischen Oberhauses, Gegengewicht gegenüber der ersten Kammer auf der aristokratischen, historisch bedingten eigenartigen, aber organisch gewachsenen Zusammensetzung dieses Hauses beruhte, also eine sekundäre Wirkung der ursprünglich als Vertretung des Adels gedachten zweiten Kammer, fehlte für die Bildung der zweiten Kammer in den andern Staaten die wesentliche Voraussetzung einer Grundlage in einer politisch führenden Aristokratie. Gerade die wesentlich andere Zusammensetzung des englischen Oberhauses gegenüber dem Unterhaus machte aber das Wesen seiner verfassungspolitischen Stellung aus. Sein mechanischer Schutz gegen Übereilung und Überstürzung bei der Gesetzgebung war nur eine sekundäre Folge dieser Tatsache.

Es war aber die Oberflächlichkeit der "Revolutionsdoktrin" (S t a h l) und der nachfolgenden verfassungsrechtlichen Konstruktionen, in letzterem das Wesen des Zweikammersystems zu sehen. In den konstituierenden Versammlungen etwa von Nordamerika, Frankreich, Belgien, usw. wurde nur der Gesichtspunkt des mechanischen Gegengewichts für das Zweikammersystem als Grund und Vorzug geltend gemacht. Demzufolge kam man zuletzt dazu, das Gewicht bloß auf die Zweizahl der Kammern, ohne Rücksicht auf deren Beschaffenheit, namentlich auf aristokratische Bestandteile der zweiten Kammer zu legen. Man ging daher dazu über, beide Kammern aus demselben Stoff zu bilden. Auf diese Weise wurde aber selbst jener mechanische Erfolg nicht erreicht. Denn die Zusammensetzung der zweiten Kammer ist von wesentlichem Einfluß auf ihre politische Bedeutung. Zwei Kammern, die aus demselben Volkselement, aus denselben Parteien zusammengesetzt sind, werden sich gegenseitig an Überstürzung wenig hindern. Wo die zweite Kammer aus denselben sozialen Elementen hervorgeht wie die erste und auch das gleiche politische Prinzip vertritt, da muß es natürlich denselben Schwankungen der öffentlichen Meinung unterliegen wie die erste. Ob hierbei eine Ernennung der Mitglieder durch das parlamentarische Ministerium, eine Wahl durch besondere Kollegien oder gar nur eine Verteilung der einheitlich gewählten Volksvertretung in verschiedenen Kammern stattfindet, ändert an der Sache verhältnismäßig wenig. Daß eine so gebildete Kammer dem Willen der andern Kammer dauernd Widerstand leistet, ist einfach unerhört, weil sie kein eigentliches Lebensprinzip in sich trägt, und ihr Widerstand jederzeit durch einen Pairsschub oder Auflösung gebrochen werden kann. Hat das Zweikammersystem den Zweck, eine vielseitige Erörterung und Erwägung der Vorlagen zu sichern und das Staatswesen nicht ohne weiteres der Mehrheit der ersten Kammer preiszugeben, so kann eine zweite Kammer ohne innere Selbständigkeit diese Aufgaben nur sehr unvollkommen erfüllen. Die zweite Kammer wird ebenso zu einem bloßen Ornament des Staatswesens ohne größere Bedeutung. In solchen Staaten existiert daher überhaupt kein Faktor, der die Herrschaft der Mehrheit der ersten Kammer ernstlich in Frage stellen würde.

Die englischen Kolonisten nahmen das Zweikammersystem als Erbe ihrer Rasse mit über den Ozean. In der rein demokratischen Gesellschaft Nordamerikas fehlte es aber an jeglichen aristokratischen oder kirchlichen Elementen für die Bildung der zweiten Kammer. Es blieb daher nichts anderes übrig, als die zweite Kammer durch dieselben Bevölkerungselemente wählen zu lassen wie die erste, d.h. gegenwärtig überall nach dem allgemeinen Stimmrecht. Nur künstlich konnte man Unterschiede herbeiführen, wie durch geringere Anzahl, längere Amtsdauer der Mitglieder der Senate. In ihnen war und ist daher kein von der ersten Kammer verschiedenes Prinzip vertreten. Im Gegensatz zum Senat des Bun-

desstaats, der die Einzelstaaten dem Gesamtstaat gegenüber vertritt, sind daher die zweiten Kammern der nordamerikanischen Einzelstaaten stets bedeutungslos gewesen und werden das voraussichtlich trotz vereinzelter Gegenbewegungen auch bleiben.

Bei dem Übergang der nationalen Staaten Europas zum konstitutionellen System bildete ebenfalls das englische Oberhaus das Vorbild. Die Voraussetzungen für die Bildung einer aristokratischen Kammer lagen aber in den einzelnen Staaten verschieden.

In den romanischen Staaten und den Niederlanden war die Kontinuität des öffentlichen Rechts durch wiederholte revolutionäre Umwälzungen unterbrochen. Meist hatte die enge Verbindung der historischen Monarchie mit den privilegierten Ständen den Sturz beider herbeigeführt, die Gesellschaft war aufgelöst in ihre Urbestandteile, die einzelnen Individuen, und der Gesamtheit der Volksmasse nach dem Prinzip der Volkssouveränität die Staatsherrschaft anheimgefallen. Bei dieser gewaltsamen Vernichtung der älteren ständischen Ordnung trugen deren Überreste nicht mehr die Kraft in sich, sich eine besondere Vertretung in einem Oberhaus zu sichern. Allerdings machte in Frankreich die Charta Constitutionelle Ludwigs XVIII. von 1814 noch einmal den Versuch, die Vergangenheit mit der Gegenwart zu verbinden und glaubte, in der Pairie eine wahrhaft nationale Institution zu erneuern. Die Mitgliedschaft in der zweiten Kammer sollte teils erblich, teils lebenslänglich sein. Nachdem jedoch die Hinneigung Karls X. zu den privilegierten Ständen und seine absolutistischen Versuche in der Julirevolution zum zweiten Mal und nunmehr endgültig den Sturz der historischen Monarchie herbeigeführt hatten, war für die Reste der ständischen Ordnung der letzte Halt verloren. Sie gingen auf in der allgemeinen Rechtsgleichheit der neuen Gesellschaftsordnung. Diese Tatsache war nicht nur für Frankreich, sondern für die romanische Staatenwelt überhaupt von Bedeutung. Man stand nunmehr vor der Unmöglichkeit, die beiden Kammern auf verschiedene soziale Elemente zu gründen. Da nach dem Sturz der Monarchie und der Aristokratie vermöge des Zensuswahlrechts die Herrschaft den Mittelklassen anheimfiel, konnten beide Kammern nur diese vertreten. Man mußte nun künstlich in der Bildung der beiden Kammern Verschiedenheiten schaffen, um das Zweikammersystem überhaupt aufrecht zu erhalten.

Ein Teil der Staaten hielt, wenn auch ein erblicher politischer Adel sich als unvereinbar mit der neuen Gesellschaftsordnung erwiesen hatte, wenigstens an dem monarchischen Ernennungsrecht für die Mitglieder der zweiten Kammer fest. Die hierin liegende Verstärkung des monarchischen Faktors war jedoch nur scheinbar. Denn man muß sich erinnern, daß der Monarch tatsächlich

nur formale Regierungsrechte besaß, materiell aber die Regierung durch das aus der Mehrheit der ersten Kammer hervorgehende Ministerium geführt wurde. Damit verfügte die erste Kammer indirekt durch ihr Ministerium auch über die Sitze der zweiten. Während nach der Idee des Zweikammersystems die zweite Kammer ein Gegengewicht gegen die erste bilden soll, konnte die letztere sich bei jedem ernstlichen Konflikt die zweite Kammer durch einen Pairsschub unterwerfen.

Die lebenslängliche Ernennung der Mitglieder der zweiten Kammer fand zunächst Eingang in Frankreich, wo die Charte von 1830 die erbliche Pairie abschaffte.

Da die Verfassung Karl Alberts von 1848 für das Königreich Sardinien, die auch die Verfassung des späteren Königreichs Italien bildete, eine Nachahmung der französischen Charte um 1830 war, so hat die lebenslängliche Ernennung der Senatoren, und zwar vorzugsweise aus den Kreisen der höheren Beamten, auch in Italien Eingang gefunden. Nur die königlichen Prinzen waren hier von Rechts wegen Senatoren.

Das gleiche System hatte die spanische Verfassung von 1876. Nur erklärte sie außer den Söhnen des Königs und des Thronfolgers auch noch die Granden von Spanien von einem gewissen Vermögen und einzelne höhere Beamte und Geistliche von Rechts wegen für Mitglieder des Senats, in den auf diese Weise der Rest eines aristokratischen Elements Aufnahme gefunden hatte. Dazu kamen endlich noch auf fünf Jahre gewählte Senatoren kirchlicher, gelehrter und kommunaler Körperschaften sowie der Höchstbesteuerten.

Ebenso beruhte die portugiesische Pairskammer nach der Verfassung von 1826 grundsätzlich auf königlicher Ernennung für Lebenszeit. Erst nach der Zusatzakte von 1885 wurde ein Drittel der Pairs durch die Verwaltungsdistrikte und wissenschaftlichen Anstalten auf sechs Jahre gewählt. Die Infanten und Bischöfe waren von Rechts wegen Mitglieder der zweiten Kammer.

Die iberischen Verfassungen bildeten bereits den Übergang von der Ernennung zur Wahl der Senatoren. Letzteres System war jedoch in voller Reinheit nur da ausgebildet, wo das monarchische Element entweder überhaupt fortgefallen ist oder wenigstens die Verfassung vor Berufung des Herrscherhauses festgestellt wurde. Man war sich eben damals noch nicht bewußt, daß vermöge des parlamentarischen Regierungssystems die monarchische Ernennung der Senatoren tatsächlich der Mehrheit der ersten Kammer zufallen würde.

Den Prototyp für das reine Wahlsystem bildete die belgische Verfassung

von 1830. Nach ihr wurden die Senatoren von denselben Wählern wie die Mitglieder der ersten Kammer, jedoch auf die doppelte Zeit, acht Jahre, in halb so großer Anzahl und mit wesentlich erhöhtem Passivzensus gewählt. Erst die Verfassungsrevolution von 1893 hat zu den 76 direkt gewählten Senatoren 26 der Provinzialräte hinzugefügt, für welche letztere ein Zensus nicht erfordert wurde. Außerdem waren die Söhne des Königs und eventuell die Prinzen der zum Thron berufenen Linie von Rechts wegen Mitglieder des Senats.

Die rumänische Verfassung von 1866 ließ die Senatoren nach einem Zweiklassenwahlsystem durch die Meistbesitzenden wählen, und zwar auf die Dauer von acht Jahren, außerdem waren die Thronfolger und die Bischöfe von Rechts wegen Mitglieder des Senats.

In Frankreich war die Zusammensetzung des Senats durch ein Verfassungsgesetz von 1875 geregelt worden. Nachdem ein Verfassungsgesetz von 1884 die Wahl eines Teiles der Senatoren auf Lebenszeit abgeschafft hatte, wurden nun alle Senatoren nur noch auf neun Jahre mit alternierendem Ausscheiden gewählt. Das Wahlkollegium jedes Departements bestand aus dessen Abgeordneten, Generalräten und Arrondissementsräten sowie Delegierten der Munizipalräte jeder Gemeinde.

Den Versuch, die zweite Kammer auf ein selbständiges politisches Prinzip zu gründen, haben zur damaligen Zeit in dieser ganzen Staatengruppe ohne historische Aristokratie nur die Niederlande gemacht. Die Mitglieder der zweiten Kammer der Generalstaaten, 39 an der Zahl, sollten nach der Verfassung von 1848 von den Provinzialvertretungen aus der Zahl der Höchstbesteuerten jeder Provinz gewählt werden. Da die Provinzen der Niederlande ehemals selbständige Staaten waren und noch später eine ausgedehnte Selbstverwaltung führten, so wurde damit die zweite Kammer ähnlich dem Senat der Vereinigten Staaten zur Vertretung des föderativen Elements innerhalb der Gesamtheit. Dieses Prinzip war aber viel schwächer und deshalb die Besonderheit in der Bildung der zweiten Kammer nicht so erheblich wie in den Vereinigten Staaten, da die Niederlande eben einen vollkommenen Einheitsstaat bilden, in dem die provinziellen Unterschiede fast ganz verblaßt sind.

Ganz anders lagen die sozialen Vorbedingungen für die Bildung der zweiten Kammer in Deutschland und Österreich-Ungarn. Mit der historischen Monarchie hatte sich trotz der Aufhebung der ständischen Gesellschaftsordnung die historische Aristokratie erhalten und war nicht revolutionärer Vernichtung anheimgefallen. Wie die ständische Gesellschaft in Deutschland sich während des 18. Jahrhunderts eine viel höhere Bedeutung erhalten hatte als in den romanischen Ländern, so bestanden auch im 19. Jahrhundert starke Überreste von ihr fort;

der Übergang in die neue Gesellschaftsordnung vollzog sich langsam in mühevollen Ringen. Jedenfalls waren die Elemente der älteren Ordnung so stark, daß man ihnen eine besondere parlamentarische Vertretung gewähren mußte.

Während aber der politische Adel Englands nur im Oberhaus und durch dasselbe zu einem geschlossenen Stande geworden war, handelte es sich hier umgekehrt darum, die vorhandenen aristokratischen Elemente in einem Oberhause zusammenzufassen. Diese Aufgabe wäre eine verhältnismäßig einfachere gewesen, wenn es sich um eine parlamentarische Bildung für einen deutschen Einheitsstaat gehandelt hätte. So aber mußten die Einzelstaaten die Aufgabe lösen. Bei der ungleichen Verteilung der aristokratischen Elemente in den verschiedenen deutschen Staaten kam man hier zu mannigfaltigen Kombinationen. Allgemein berief man jedoch neben der alten Aristokratie auch Spitzen des Beamtentums, der bisher im absoluten Staat herrschenden Klasse, zur Mitgliedschaft der zweiten Kammer.

In den deutschen Mittelstaaten konnte man überall in die zweite Kammer berufen Prinzen und die Häupter der ehemals reichsunmittelbaren fürstlichen und gräflichen Familien, die innerhalb des Staates standesherrliche Gebiete hatten. Ihnen gleichgestellt wurden die Häupter anderer adeliger Familien mit ausgedehntem Grundbesitz. Diese erblichen Mitglieder reichten aber nicht aus, um eine zweite Kammer zu bilden, in Baden, Hessen und Sachsen nicht einmal, um die Aristokratie des Landes ausreichend zu vertreten. Man mußte sich daher in den beiden ersten Staaten durch gewählte Abgeordnete des Grundadels, in Sachsen durch solche des größeren Grundbesitzes ergänzen. Durchweg wurden ferner höhere Geistliche beider Konfessionen, zum Teil auch Vertreter der Universitäten berufen. Immerhin bedurfte man noch einer Ergänzung durch andere Mitglieder, deren Berufung durch den Landesherrn in der Regel auf Lebenszeit, in Baden für eine bestimmte Zeit erfolgten. In dieser letzteren Kategorie von Mitgliedern, deren Zahl in Bayern und Württemberg auf ein Drittel der Gesamtheit, in den andern Mitgliedstaaten ziffernmäßig bestimmt war, fanden namentlich die Spitzen des berufsmäßigen Beamtentums neben der Aristokratie ihre Vertretung.

In Preußen hatte man anfangs unter dem revolutionären Impulse von 1848 auch die zweite Kammer zu einer Wahlkammer nach belgischem Vorbild machen wollen. Nach einigen Jahren des Experimentierens kehrte man aber zu der deutschen Tradition zurück und überließ dem König die Bildung der Kammer aus erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern. Neben den Prinzen des Hauses wurden erblich die Häupter einer Reihe von Familien des Herrenstandes einberufen, wie der fürstlichen Familie Hohenzollern, der Mediatisierten und an-

derer Familien mit ausgedehnten Herrschaften. Neue erbliche Berufungen waren unbeschränkt zulässig. Für die Ernennung der lebenslänglichen Mitglieder waren einzelnen Stiftern, Adels- und Grundbesitzerverbänden, Universitäten und größeren Städten Präsentationsrechte eingeräumt. Daneben konnte aber der König noch Mitglieder aus besonderen Vertretungen, namentlich aus dem Kreise der höheren Beamten berufen.

Die Bildung des österreichischen Herrenhauses entsprach vollständig dem deutschen Typus unter Ausscheidung der Verkünstelungen, zu denen in den deutschen Staaten zum Teil die Kleinheit des Staatsgebietes, in Preußen geradezu historische Liebhaberei geführt hatten. Es wurden von Rechts wegen die Prinzen des Hauses, die Erzbischöfe und Fürstbischöfe, erblich die Häupter großer grundbesitzender Adelsfamilien und auf Lebenszeit hervorragende Staatsangehörige, insbesondere Beamte, vom Kaiser berufen. Analog war auch die Organisation des ungarischen Magnatenhauses. Es bestand aus den in Ungarn ansässigen Prinzen, den Bischöfen der verschiedenen Konfessionen und einigen anderen höheren Geistlichen, einigen höheren Reichsbeamten, den Fürsten, Grafen und Freiherrn des Königreiches, dem Gouverneur von Fiume und zwei Delegierten des kroatischen Landtages.

In den skandinavischen Ländern hatte zwar ebenso wenig wie in Zentraleuropa eine revolutionäre Umwälzung die ältere Gesellschaftsordnung gewaltsam vernichtet. Die Aristokratie war aber aus dem Kampf mit dem Königtum bereits derart geschwächt hervorgegangen, daß sie keine selbständige politische Bedeutung behaupten konnte. Wenn auch nur in Norwegen formell abgeschafft und in Schweden und Dänemark immer noch von gewissem sozialem Einfluß, so war der Adel doch für die Zusammensetzung der zweiten Kammern überall gleichgültig.

In Schweden wurden nach der Reichstagsordnung von 1866, die das ständische System durch die moderne repräsentative Verfassung ersetzte, die Mitglieder der zweiten Kammer durch die großen Kommunalvertretungen gewählt. Dänemark hat in seiner Verfassung von 1849 für die Bildung der zweiten Kammer königliche Ernennung und Wahl verbunden, indem zwölf Mitglieder vom König auf Lebenszeit ernannt, die übrigen 54 nach einem in den einzelnen Landesteilen verschiedenen System von besonderen Wahlkollegien gewählt wurden. Die norwegische Verfassung von 1814 verzichtete auf die besondere Bildung des Oberhauses überhaupt. Nach dem Zusammentritt des Storthings hat es ein Viertel seiner Mitglieder auszuwählen, die dann für die Dauer der Session das Oberhaus (Lagthing) ausmachen, während drei Viertel das Unterhaus (Odelsting) bildeten. Bei diesen Systemen hat also die Bedeutung der zweiten

Kammer vollkommen ihren Sinn verloren, sie spielten daher auch im praktisch staatspolitischen Leben keine Rolle.

Dieselbe Aussage können wir im wesentlichen auch von den zweiten Kammern der Gegenwart machen, die nach denselben oder ähnlichen Prinzipien gebildet wurden, nämlich Frankreich, Italien, Kanada; die kleineren Staaten können bei dieser Betrachtung wohl außer Acht bleiben. Auch bei ihrer Bildung wurde das Schwergewicht lediglich auf die mechanische Zweizahl der Kammern gelegt. Infolge der Gleichheit desselben Elements, aus dem beide Kammern im wesentlichen bestehen, wird auch hier aus den oben angegebenen Gründen der eigentliche Zweck des Zweikammersystems entweder gar nicht oder doch nur sehr unvollkommen erfüllt.

Das französische Parlament, wie es in der Verfassung von 1946 errichtet worden ist, besteht aus der Nationalversammlung (früher Deputiertenkammer) und dem Rat der Republik (früher Senat). Die Verfassung selbst gibt keine näheren Einzelheiten über die Struktur dieser Häuser, sondern stellt in Artikel 6 lediglich fest: "Die Dauer der Vollmachten jeder Kammer, die Art ihrer Wahl, die Bedingung der Wählbarkeit, die Ordnung der Nichtwählbarkeit und Vereinbarkeit (mit andern Ämtern) wird durch Gesetz bestimmt. Jede der beiden Kammern wird auf gebietsmäßiger Grundlage gewählt, die Nationalversammlung durch allgemeine, direkte Wahl, der Rat der Republik durch die öffentlichen und departementalen Gemeinschaften in allgemeiner, indirekter Wahl. Der Rat der Republik wird zur Hälfte erneuert. Doch kann die Nationalversammlung selbst zur verhältnismäßigen Vertretung Räte wählen, deren Zahl nicht über ein Sechstel der Gesamtzahl der Mitglieder des Rates der Republik hinausgehen darf. Die Zahl der Mitglieder des Rates der Republik darf nicht weniger als 250, nicht mehr als 320 betragen." Die Amtsdauer beider Häuser wurde durch Gesetz auf vier Jahre festgesetzt. Fünf Sechstel der Mitglieder des Rates der Republik werden von den Abgeordneten und Generalräten der Departements und von den Delegierten (Grandseigneurs) der Kommunalverwaltungen als Wahlkörperschaft gewählt, während das übrige Sechstel nach den Grundsätzen der Verhältniswahl von der Versammlung gewählt wird.

Das heutige Verhältnis vom Rat der Republik zur Nationalversammlung ist sehr verschieden von dem zwischen dem früheren Senat und der Deputiertenkammer nach der Verfassung von 1875. Der alte Senat, der auch auf Grund des indirekten Wahlrechts gewählt wurde und eine viel stärkere konservative Neigung hatte als die Deputiertenkammer, besaß annähernd die gleichen Rechte wie diese. Alle Gesetze mußten von beiden Häusern ausdrücklich angenommen werden, das Kabinett mußte das Vertrauen beider Häuser haben, konnte also nicht von

einer feindlichen Mehrheit eines der beiden Häuser gestürzt werden. Der Senat konnte nicht aufgelöst werden, und seine "befürwortende Stellungnahme" war erforderlich, ehe das Kabinett die Kammer auflösen konnte. Es hat dann auch wirklich nur eine Kammerauflösung während des ganzen Zeitraumes von 1872 bis 1940 stattgefunden, während in derselben Zeit die französischen Kabinette den Ruf ihrer Unbeständigkeit begründeten.

Nach der Verfassung von 1946 ist die unerwünschte Möglichkeit eines toten Punktes zwischen den beiden Häusern dadurch ausgeschlossen, daß der Rat der Republik hinsichtlich seiner tatsächlichen Machtbefugnisse eine untergeordnete Stellung erhalten hat. Die Nationalversammlung allein nimmt Gesetze an und darf dieses Recht nicht übertragen (Art. 13). Bei der Versammlung eingebrachte Gesetzentwürfe werden dem Rat zur Stellungnahme überwiesen, die während eines Zeitraumes von zwei Monaten gegeben werden kann, es sei denn, daß dieser Zeitraum unter der Annahme des "Dringlichkeitsverfahrens" abgekürzt wird. Wenn die Nationalversammlung sich nicht dafür entscheiden kann, die Stellungnahme des Rats der Republik anzunehmen, so kann sie jede der vorgeschlagenen Änderungen ablehnen oder gegen die Einwendungen des Rats das Gesetz mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder annehmen. Sowohl Mitglieder des Rats der Republik, als auch der Nationalversammlung haben das Recht, Gesetzentwürfe einzubringen. Die vom Rat der Republik eingebrachten Gesetzentwürfe werden ohne Debatte in dieser Körperschaft direkt vom Büro der Versammlung zugesandt. Die Verteilung der Befugnisse zwischen der Nationalversammlung und dem Rat der Republik ist praktisch dieselbe wie zwischen dem deutschen Bundestag und dem Bundesrat. Der Hauptunterschied ist aber, daß der französische Rat der Republik nicht eine Körperschaft ist, die die Departements als solche vertritt, sondern eher als ein "Hüter des Gewissens" des französischen Volkes empfunden wird.

Das italienische Parlament der Gegenwart besteht aus der Deputiertenkammer und dem Senat der Republik. Die Kammern treten zweimal jährlich in ordentlicher Sitzung zusammen und können auf Antrag ihrer Präsidenten, des Präsidenten der Republik oder eines Drittels ihrer Mitglieder zu außerordentlichen Sitzungen einberufen werden. Jede Kammer hat die übliche Eigenverwaltung ihrer inneren Angelegenheiten, z.B. Bestellung des Präsidiums und Beschluß der Geschäftsordnung.

Der Senat der Republik wird auf der Grundlage der Regionen gewählt. Er hat gegenwärtig 237 Mitglieder. Jeder Region steht ein Senator für je 200 000 Einwohner zu, mindestens jedoch 6 Senatoren. Die Amtszeit der Senatoren beträgt 6 Jahre. Um dem Senat ein konservatives Merkmal zu verleihen, bestimmt

die Verfassung, daß nur Wähler, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, an der Senatswahl teilnehmen dürfen, ferner, daß jeder Senator das 40. Lebensjahr vollendet haben muß. Außer dem gewählten Senatoren gibt es Senatoren auf Lebenszeit. Dazu gehören die vormaligen Präsidenten der Republik, fünf vom Präsidenten wegen besonderer Verdienste ernannte Bürger sowie Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung, sofern sie gewisse Voraussetzungen erfüllen.

Die gewöhnliche Gesetzgebung wird von beiden Kammern beschlossen, die nur bei Anwesenheit der Mehrzahl ihrer Mitglieder beschlußfähig sind und die ihre Beschlüsse mit der Mehrheit der Anwesenden fassen. Gesetze können von der Regierung, von jedem Mitglied der Kammern, von staatlichen Organen und Körperschaften sowie schließlich durch Volksbegehren von 50 000 Wählern eingebracht werden. Als einzige unter den in dieser Studie verglichenen Verfassungen enthält die italienische die Befugnis für weitgehende Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis. Jede Kammer kann nicht nur die Prüfung der Gesetzesentwürfe, sondern auch die Beschlußfassung über sie auf Ausschüsse übertragen, die in ihrer Zusammensetzung das Verhältnis der parlamentarischen Gruppen widerspiegelt. Bis zur endgültigen Annahme ist der Gesetzesentwurf jedoch der Deputiertenkammer vorzulegen, wenn die Regierung, ein Zwanzigstel der Mitglieder der Kammer oder ein Fünftel des Ausschusses dies verlangen. Für gewisse wichtige Gegenstände ist die Beschlußfassung durch die Deputiertenkammer immer erforderlich. Außerdem kann das Parlament eine beschränkte Gesetzgebungsbefugnis auf die Regierung übertragen und kann sie ermächtigen, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. Der Präsident der Republik hat ein beschränktes Vetorecht. Er kann eine erneute Beratung eines Gesetzes verlangen, muß es aber verkünden, wenn die Kammern das Gesetz erneut annehmen. Wenn fünf Regierungsräte (Senatoren) oder 500 000 Wähler es verlangen, ist ein Volksentscheid über die Abschaffung oder Änderung eines Gesetzes oder einer Verordnung mit Gesetzeskraft anzuberaumen, jedoch nicht über Steuer- und Haushaltsgesetze, Amnestien oder Straferlasse oder über die Ratifizierung von Staatsverträgen.

Eine sehr eigenartige Erscheinung, die aber auch noch in den Rahmen dieser Kategorie gehört, ist die zweite Kammer in Kanada. Über sie soll hier zum Abschluß noch kurz berichtet werden.

"Eigenartig" ist der Senat in Kanada deshalb, weil Kanada eigentlich ein Bundesstaat ist, die Art des Aufbaues der zweiten Kammer sie aber zu denen des Einheitsstaates zurechnen läßt. Es kann daher als fraglich angesehen werden, ob Kanada noch als Bundesstaat bezeichnet werden kann, nachdem jeder Einfluß der Einzelstaaten - sei es in Form des Senats -, sei es

in der des Bundesratssystems ! - auf die Gesetzgebung fehlt. Der Verfasser neigt dazu, dies zu verneinen und Kanada als dezentralisierten Einheitsstaat zu bezeichnen.

Das kanadische Parlament besteht aus einem Oberhaus unter dem Namen "Senat" und dem Unterhaus.

Der Senat von Kanada, der mehr dem britischen Oberhaus als dem amerikanischen Senat ähnelt, besteht aus 96 bis 104 Abgeordneten, die vom Generalgouverneur auf Lebenszeit ernannt werden. Ein Senator muß 30 Jahre alt und im Besitz von Grundeigentum im Wert von $\geq$ 4 000 sein. Der offensichtliche Wert des Senats ist, eine territoriale Vertretung der verschiedenen Gebiete Kanadas, besonders für das französische Element in Quebec zu stellen, und außerdem als eine Bremse gegen überüberlegte Gesetzgebung zu wirken, die von einer radikalen Mehrheit im Unterhaus durchgebracht werden könnte. Praktisch ist es so, daß die Mehrheitspartei im Unterhaus die Senatoren ernennt, und zwar fast ausschließlich aus ihrer eigenen Partei, so daß ein neues Kabinett, das vor seinem Amtsantritt eine lange Zeit zur Opposition gehört hat, einem Senat gegenübersteht, der von der Opposition "gepackt" worden ist. In der Regel werden Sitze im Senat nur in Todesfällen frei, da Senatoren nur sehr selten freiwillig zurücktreten.

Theoretisch hat der Senat das gleiche Gesetzgebungsrecht wie das Unterhaus, da alle Gesetze von beiden Häusern mit absoluter Mehrheit angenommen werden müssen. Seit 1867 hat der Senat insgesamt 150 Gesetzentwürfe einschließlich Regierungsentwürfe aus dem Unterhaus abgelehnt. Die in Großbritannien bestehende Möglichkeit, zur Beseitigung einer festgefahrenen Situation im Oberhaus zusätzlich Pairs zu ernennen, gibt es in Kanada nicht, da die Mitgliedschaft im Senat ausdrücklich begrenzt ist. Da jedoch der volle Gebrauch der senatorischen Macht einen unmöglichen toten Punkt im Verfassungsleben bewirken und wahrscheinlich auch zur Abschaffung des Senats in seiner gegenwärtigen Form führen würde, und da die kanadischen Senatoren wohl wissen, daß sie weder einzelstaatliche Regierungen noch Wählerschaften repräsentieren, sondern lediglich Kabinette des Dominion, die inzwischen vielleicht sogar das Vertrauen verloren haben, so enthält sich der Senat in der Praxis der Ausübung seiner Macht bis auf eine gewisse Verzögerung der Gesetzgebung und Vornahme kleinerer Änderungen. Der Senat hat daher im wesentlichen praktisch nur einen "negativen" Wert. Sein Hauptnutzen besteht darin, eine ausgiebige Pfründe für in den Ruhestand getretene Politiker zu sein.

Ein besonderes politisches Prinzip kann die zweite Kammer ebenso wie ein besonderes soziales also nur vertreten, wo die erforderlichen Grundlagen dafür vorhanden sind. Die Aristokratie konnte nur da eine besondere potenzierte Vertretung behaupten, wo sie nicht bloß ein soziales, sondern auch ein politisches Leben entfaltete. Der Versuch der Bourbonen, auf ihren Hofadel durch die Charte von 1814 eine französische Pairie zu gründen, ist daher ebenso vergeblich gewesen wie die fortdauernde Vertretung der wohlhabenderen spanischen Granden im Senat während des 19. Jahrhunderts innerhalb einer rein demokratisierten Gesellschaft bedeutungslos gewesen ist. Wie jedes erhöhte politische Recht kann auch die besondere Vertretung der Aristokratie in der ersten Kammer nur auf erhöhter politischen Leistungen beruhen, wenn sie Bestand haben soll.

Ist diese Voraussetzung erfüllt, so erscheint es gleichgültig, ob die Aristokratie ihrer Entstehung nach eine politische oder soziale ist. Der parlamentarische Adel Englands, welcher erst durch die Mitgliedschaft des Oberhauses zu einem besonderen Stande wurde, erfüllte und erfüllt nicht nur durch diese seine Tätigkeit im höchsten Rate der Krone, sondern auch durch seine Tätigkeit in den Lokalverwaltungen erhöhte Pflichten gegen das Gemeinwesen und hat dadurch auch in der demokratischen Gesellschaft der Gegenwart seinen Boden. Der deutsche Adel war allerdings entstanden auf sozialer Grundlage, indem der größte Grundbesitz sich die staatlichen Hoheitsrechte aneignete. Auf Grund dieser Verbindung der öffentlichrechtlichen Befugnis mit dem Großgrundbesitz hat er aber nun Jahrhunderte hindurch die staatlichen Aufgaben wirklich erfüllt. Bei dem Übergang von der patrimonialen Verwaltung zur modernen Selbstverwaltung änderte sich nur der Rechtstitel auf die Führung der staatlichen Geschäfte, deren materieller Inhalt blieb unverändert. Längst war auch der Adel in das Zivil- und Militärbeamtentum des modernen Staates eingetreten und nahm darin eine hervorragende Stellung ein. Die deutsche Aristokratie wurzelte daher, selbst nach Ausscheiden aller ausschließlichen Berechtigungen, noch durchaus im Boden der modernen deutschen Gesellschaft. Es war daher kein Zufall, daß unter allen Staaten der Gegenwart lediglich in England und Deutschland die Bildung der zweiten Kammer auf der besonderen Grundlage der historischen ständischen Gesellschaftsordnung, aber innerhalb des Rahmens der modernen Gesellschaft möglich war.

Die auf diesen Grundlagen erwachsene zweite Kammer vertrat und vertritt daher ein selbständiges soziales und politisches Prinzip, das seine Lebenskraft in Deutschland bis zum Ende des ersten Weltkrieges, also bis ins 20. Jahrhundert, in England bis heute, bewiesen hat. Sie war und ist nicht ab-

hängig von den Schwankungen der öffentlichen Meinung, welche sich in der ersten Kammer Geltung verschafft und kann ihren Forderungen wenigstens insoweit Widerstand leisten, als sie keine unbedingte politische und soziale Notwendigkeit vertreten. Es konnte sich in der zweiten Kammer die Kontinuität und Tradition der staatlichen Politik gegenüber den mannigfaltigen Parteiströmungen der ersten Kammer verkörpern. Ist dieses die Bedeutung des Zweikammersystems überhaupt, so vermag dasselbe erst bei innerer sozialer Verschiedenheit beider Kammern Wahrheit zu werden und seine Aufgaben zu erfüllen.

Da dies bei den angeführten andern Beispielen nicht der Fall war bzw. ist, so sind sie auch nicht in der Lage, diese Funktion in demselben Maße zu erfüllen. Dies ist etwa - wie wir gesehen haben - der Fall in den zweiten Kammern der amerikanischen Einzelstaaten, Frankreichs, Italiens, Kanadas, usw. Da sie alle aus demselben Holz, nämlich dem parteipolitischen Holz geschnitzt sind wie die ersten Kammern, so bilden sie auch keinen tatsächlichen Gegenpol zu diesen. Die Aufgabe der zweiten Kammer, als ausgleichendes Element die Gesetzgebung zu stabilisieren, ist daher in ihnen entweder - wie schon gesagt - überhaupt nicht oder doch nur sehr unvollkommen möglich.

III. Hauptteil

Die zweite Kammer als Mittel zum Einbau der Stände in den Staat

Die zweite Kammer, wie wir sie im vorhergehenden zweiten Hauptteil betrachtet hatten, beruhte entweder auf einer Repräsentation der Aristokratie oder auf dem mehr oder minder gleichen Element, aus dem auch die erste Kammer aufgebaut war. Während sich - mit Ausnahme Englands - auf die Aristokratie heute in den übrigen Ländern ein selbständiges politisches Prinzip und damit eine zweite Kammer nicht mehr gründen läßt, erfüllen die andern Arten der zweiten Kammern im Einheitsstaat, soweit wir sie bisher betrachtet hatten, infolge ihrer Zusammensetzung, die meist nur ein mehr oder minder getreues Abbild der Volkskammer ist, die Funktion einer zweiten Kammer als Gegengewicht zur ersten nur sehr unvollkommen. Denn die zweite Kammer ist doch, wie wir gesehen hatten, dazu berufen, die Nachteile des in einer modernen Demokratie unentbehrlichen Parteienparlaments, der ersten Kammer, auszugleichen. Wenn die Vertreter der zweiten Kammer aber ebenfalls, wie etwa in Frankreich und Italien, aus demselben parteipolitischen Holz geschnitzt sind, so vertritt sie damit auch kein selbständiges soziales und politisches Prinzip und wird daher an sich vollkommen überflüssig; sie ist ein leerlaufendes Staatsorgan, das nur eine gewisse Verzögerung bei der Verabschiedung von Gesetzen bewirkt. Daß aber, was ja der Zweck einer zweiten Kammer sein soll, die Gesetzesvorlagen bei der Beratung in der zweiten Kammer hier, infolge der verschiedenartigen Zusammensetzung, unter anderen Aspekten und Gesichtspunkten betrachtet werden, dafür ist nicht die geringste Gewähr gegeben. Daher ging man in der jüngsten Zeit dazu über, die zweite Kammer auf ein selbständiges soziales Prinzip, nämlich auf die Stände zu gründen. Man wollte aber damit nicht nur ein ausgleichendes Gegengewicht zur ersten Kammer schaffen, das gleichzeitig auch ein selbständiges politisches Prinzip darstellte, sondern gleichzeitig auch einen Einbau der Stände in den Staat erreichen. Das wesentliche dieser Konstruktion aber ist, daß sie nicht, wie in den vorausgegangenen Beispielen des zweiten Hauptteils, nur ein mechanisches Gegengewicht, eine Ergänzung zur Volkskammer darstellen soll, dessen demokratische Legitimation immer etwas angezweifelt werden wird, sondern ebenfalls eine volllegitimierte Volksvertretung, aber auf vollkommen anderer Grundlage; gibt jene das Volk im Querschnitt, so diese in seinem Längsschnitt wieder.

1. Kapitel: Die Entwicklung des Problems.

Der Absolutismus *) hat unter Beseitigung der früher gegebenen regional begrenzten Lebensweise und der berufsständischen Ordnung die Einheit des Volkes durch Niederlegung aller Zwischenbauten zwischen beiden Polen des sozialen Lebens, hier Individuum, dort Gemeinschaft, hergestellt und so ein unmittelbares Verhältnis zwischen den Staatsuntertanen und den Trägern der Staatsgewalt geschaffen. Der Liberalismus hat an diesen Zustand angeknüpft und die obrigkeitliche Staats- und Wirtschaftsführung durch das Prinzip der persönlichen und politischen Freiheit und der ökonomischen Selbständigkeit ersetzt.

Auf wirtschaftlichem Gebiet trat nunmehr eine ungeahnte Entwicklung der Produktivkräfte ein und hatte eine beispiellose Steigerung der materiellen Versorgung der menschlichen Gesellschaft zur Folge, womit sich naturgemäß auch eine riesige Vermehrung der Ansprüche unter Aufgabe der bisherigen einfachen und bescheidenen Lebenshaltung in allen Volksschichten verband. Gleichzeitig aber konzentrierte sich das bewegliche Kapital in Handel und Industrie bei einer kleinen wirtschaftlichen Oberschicht, während sich auf der andern Seite ein zahlenmäßig breiter besitzloser Arbeiterstand bildete, der ganz auf den Verdienst aus seiner Hände Arbeit angewiesen war. Auf diese Weise entstand eine neue Schichtung der Bevölkerung, für die das Moment der Besitzgröße maßgebend war. Die Gliederung der Bevölkerung nach dem Besitz nennt man "Klassen". Durch die geschilderte Entwicklung wurde im Bereich des beweglichen Kapitals eine durchgehende Aufspaltung der Bevölkerung im wesentlichen in jene beiden oben erwähnten Besitzschichten oder Klassen herbeigeführt und dadurch eine Kluft aufgerissen, aus der das Bewußtsein eines tief einschneidenden Gegensatzes aufsteigen mußte. Es folgte auf die Klassenbildung der Klassengegensatz, und aus diesem entstand wieder die Vorstellung des Klassenkampfes, der das Gesellschaftsleben verbittern und eine Zerreißung der Bevölkerung in zwei feindliche Lager bewirken mußte.

Auf politischem Gebiet suchte die neu entstandene Schicht auf die staatlichen Entscheidungen im Sinn der Verfolgung ihrer Interessen Einfluß zu gewinnen und erreichte dies durch Wahlrechtserweiterungen, die schließlich der egalitären Demokratie zum Durchbruch verhalf und dadurch den Massen den Eintritt in das politische Feld eröffneten. So entstanden die Massenparteien, die gleichzeitig Klassenparteien waren, damit aber die Gefahr eines unüberwindlichen politischen Gegensatzes, der das demokratische System, das auf

*) s. Nawiasky, "Der berufsständische Gedanke", S. 162.

verständnisvollem Zusammenwirken aller Volksteile aufgebaut ist, in seinen Fundamenten bedrohte und problematisch werden ließ.

Die Erkenntnis dieser Gefahr hatte die Wirkung, daß man sich auf eine Gesellschaftsordnung besann, die in der Zeit vor der Freistellung der Besitz- und Vermögensbildung bestanden hatte. Damals war die Gesellschaft durch Recht Sitte, soziale Bräuche nach fest abgegrenzten Berufsgruppen gegliedert gewesen, die auf der überkommenen Arbeitsteilung beruhten. Während die Klassen Besitzgruppen sind, nennt man die Berufsgruppen "Stände".

Die Stände, genauer Berufsstände, unterscheiden sich von den Klassen wesentlich dadurch, daß bei ihnen der Natur der Sache nach nicht der Gegensatz im Vordergrund steht, sondern die Ergänzung. Denn jedem Beruf kommt kraft der Arbeitsteilung ein bestimmtes Teilgebiet der gesellschaftlichen Arbeit zu, so daß alle zusammengenommen das Ganze dieser Arbeit zu leisten haben. Innerhalb des Berufs werden alle Zusammengehörigen ohne Rücksicht auf ihren Besitz zu einer Gemeinschaft zusammengefaßt, zunächst im einzelnen Betrieb, dann aber auch über den Betrieb hinaus für den ganzen Berufszweig. Die Folge dieser Einordnung des Einzelnen in den Gesamtaufbau der Gesellschaft ist, daß in der berufsständischen Ordnung die Gefahr der Aufspaltung in getrennte soziale Lager, wenn auch nicht ausgeschlossen, so doch jedenfalls in dem Organisationsprinzip nicht angelegt und daher erschwert ist.

Der Gedanke einer Rückkehr zur berufsständischen Ordnung wurde noch durch eine Reihe von Momenten begünstigt. Wirtschaftlich mußten Zweifel an der Bewährung des Freiheitsprinzips auftauchen, wenn eine länger dauernde Krise von gewaltiger Ausdehnung und intensiver Stärke ausgebrochen ist, die ein Eingreifen der öffentlichen Gewalt in verschiedener Form erzwungen hat. Unter solchen Umständen mußte die Auffassung Boden gewinnen, daß die Freiheit zur Anarchie und nur Planung und Organisierung zur Ordnung führen kann. Politisch erschien die Tatsache, daß die Entscheidung der großen Staatsprobleme durch den Massenwillen oder durch auf Grund des Massenwillens erlangte Machtpositionen erfolgt, fragwürdig und ohne innere Bürgschaft für sachgemäße Leistungen. In geistiger Beziehung endlich mußte der Pendelschlag nach der Seite der Gemeinschaft einerseits die Zerreißung des gesellschaftlichen Gefüges in zwei sich bis aufs Blut bekämpfende Gruppen als unerträglich empfinden lassen, andererseits den Wunsch auslösen, durch einen in sich geschlossenen Aufbau das Gefühl der Einordnung und Zusammengehörigkeit in allen Zellen des sozialen Körpers wieder lebendig zu machen.

2. Kapitel: Die geistigen Wurzeln des Ständebegriffes

Die Idee des Ständestaats wurde bereits im Altertum von Platon und Aristoteles vertreten. In seinem Werk "Der Staat" hat Platon das Bild einer ständischen Gesellschaftsordnung entworfen, wie es seiner Vorstellung entsprach. Ihren vollkommensten Ausdruck fand die Idee des Ständestaats in der Antike jedoch bei Aristoteles. Während Platon in seiner Seelen- und Tugendlehre bemüht gewesen ist, enge Beziehungen zwischen der menschlichen Seele und dem staatlichen Gefüge aufzuweisen, verglich Aristoteles das ständisch gegliederte Ganze, den Staat, mit dem Körper des Menschen. Nach aristotelischer Auffassung entsprechen die Stände als integrierende Bestandteile des Staates den Gliedern des menschlichen Körpers. Durch die enge Bezogenheit der staatlichen Ordnung auf den menschlichen Organismus ist Aristoteles zum Begründer der später recht bedeutenden organischen Staats- und Gesellschaftsauffassung geworden.

Im Mittelalter übte die Staats- und Soziallehre des hl. Thomas von Aquin, die eine weitgehende Übereinstimmung mit der aristotelischen Auffassung aufweist, einen maßgebenden Einfluß auf das gesamte Leben und Denken aus. Wie Aristoteles erblickte auch Thomas von Aquin in der Gesellschaft ein ständisch gegliedertes, geordnetes Ganzes. Die thomistische Lehre von der Gesellschaft erstrebt ihre soziale Einheit (corporis unitas) bei reichster Gliederung der Stände und Berufe (membrorum pluralitas) und gradmäßiger Unterscheidung der Berufe (officiorum diversitas). "Einheit in der Vielheit" ist der alles beherrschende Ordnungsgedanke der thomistischen Lehre.

Das Mittelalter war reich an ständischen Bildungen, die jedoch in ihrer Gesamtheit ein recht uneinheitliches Bild ergeben. In herrschaftsständischer Gliederung gaben die drei Hauptstände: der Adel, die Geistlichkeit und das Bürgertum der mittelalterlichen Epoche das Gepräge. Daneben traten als wesentliche ständische oder standähnliche Ausdrucksformen des Mittelalters die Bruderschaften, Zünfte und Gilden in den aufblühenden Städten sowie die Landstände in den fürstlichen Territorien. Unter den Einwirkungen absolutistischer Staatsgestaltung und individualistischer Geisteshaltung zerbrach jedoch das feste organische Gefüge des mittelalterlichen Ständestaats.

Seine Wiedererweckung verdankt der ständische Gedanke der Staats- und Gesellschaftslehre des deutschen Idealismus und der Romantik. Männer wie Fichte, Hegel, Adam, Müller, Schlegel und Görres verhalfen der ständischen Auffassung zu neuem Leben. Das Schaffen und Wirken dieser Männer war getra-

gen von der Sehnsucht nach Gemeinschaft aller in einem Volke lebendigen Kräfte. Auch der Staatsgedanke des Freiherrn von Stein hat seine wesentlichen Elemente in der Forderung nach kommunaler Selbstverwaltung und ständischer Vertretung. Als Bindeglied zwischen Individuum und Staat sollten die Stände einen Ausgleich schaffen zwischen staatlichem Herrschaftswillen und verderblicher Eigensucht des Einzelnen. Ausgehend von dem Ideal der mittelalterlich-feudalen Gesellschaftsordnung wollte Stein den ständischen Einrichtungen des Mittelalters eine den veränderten Zeitverhältnissen angepaßte Form geben und diese dann als Bausteine in seinem ständischen Gesellschaftsaufbau verwenden.

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts setzten sich weite Kreise der Wissenschaft für eine Erneuerung der Volksvertretung auf berufsständischer Grundlage ein. Namen wie Sismonde de Sismondi, Karl Levita, Friedrich Chr. Dahlmann, Ahrens, Schäffle, von Mohl, Constantin Frantz und Karl Chr. Planck sind hierbei in erster Linie zu nennen. Man ging dabei von der Erkenntnis aus, daß das in jüngster Blüte befindliche Parteiwesen nicht geeignet sei, der Regierung die Kenntnis der mannigfaltigen Interessen und Lebensbedingungen aller Volksschichten in der notwendigen Klarheit zu vermitteln. Durch die Ausübung des allgemeinen Stimmrechts lieferten sich nach ihrer Meinung die Individuen einer Gruppe von Berufspolitikern aus, der es bei der Beratung entscheidender Fragen im Parlament meist an der nötigen Sachkenntnis fehlte. In der Regel sahen die einzelnen Abgeordneten ihre vornehmste Aufgabe in der Durchsetzung ihrer eigenen, dem Wohle der Gesamtheit sehr oft entgegenstehenden Interessen sowie in der Stärkung der Machtstellung ihrer Partei. So wurde das Parlament zum Tummelplatz egoistischer und parteipolitischer Machtkämpfe, statt dem schaffenden Volk in sachlicher Arbeit zu dienen. Dies hatte zur Folge, daß die Kritik an den damaligen politischen Zeitverhältnissen neben dem oder sogar statt des ohnmächtigen Parteienparlaments eine kraftvolle berufsständische Volksvertretung forderten.

Im Jahre 1864 veröffentlichte Wilhelm Emanuel Ketteler die Schrift: "Die Arbeiterfrage und das Christentum" und machte sich damit zum Mitbegründer der christlich-sozialen Bewegung, die eine organische Gestaltung der Gesellschaft anstrebt in dem Willen, auf diese Weise die Extreme des Individualismus und Kollektivismus zu überwinden. Neben Ketteler war es sein Zeitgenosse Karl Vogelsang, der seit dem Jahre 1859 in Wien lebte, der die Idee eines berufsständischen Aufbaus aus der organischen Staatsauffassung ebenso ableitete.

Auf einen einheitlichen Begriff "Berufsstand" hat man sich seit Ketteler und Vogelsang bis heute nicht zu einigen vermocht, er ist auch bisher nirgends

gesetzlich festgelegt worden. "So viel kann aber gesagt werden, daß sich heute alle darüber einig sind, daß das Problem 'Berufsstand' nicht allein ein politisch soziologisches Problem ist, auch nicht nur ein Problem illusionärer politischer Problematik, sondern daß es seine tiefen Wurzeln und seine Bezogenheit hat in der sozialen und wirtschaftlichen Ordnung des 19. und 20. Jahrhunderts." (N a w i a s k y). So war schon für Vogelsang das Ständeprinzip nichts anderes als die "Idee der korporativen Organisation der Gesellschaft und die Beteiligung solcher Korporationen an den Ämtern der nationalen Arbeit"; der Stand ist für Vogelsang eine Verbindung des Politischen mit dem Sozialen und eine Einheit von Arbeit und Kapital.

Ein eifriger Verfechter des Ständestaatsgedankens ist dann der Wiener Professor Othmar Spann aus dem Kreise der österreichischen Gesellschaftswissenschaftler geworden. Spann's "Kurzgefaßtes System der Gesellschaftslehre" (1914) gibt die Ansätze für eine Ständestaatslehre, die er in seinem im Jahre 1921 erschienenen Buch "Der wahre Staat" weiter ausgebaut hat.

Der universalistischen Weltanschauung entspringt auch das Ständestaatsgebäude Othmar Spann's. Das Merkmal der Spann'schen Ständeordnung ist die Ständehierarchie, in der die Rangstufigkeit der einzelnen Stände bis zum letzten durchgeführt wird. Das Vorbild platonischer Ideen ist dabei unverkennbar. Unter den Ständen Spann's erscheint zunächst ein rein geistiger Stand, von dem Spann behauptet: "Der schöpferisch geistige Stand ist den andern Ständen entrückt." Unter dem geistigen Stand und dem der Staatsführer, unter denen die höheren Militärs eine Sondergruppe bilden, erscheint der Stand der Wirtschaftsführer, der Stand der höheren Arbeiter, dann der der Handarbeiter. Bei der Kennzeichnung der einzelnen Stände ist es Spann in erster Hinsicht um die Aufzeichnung ihrer Verankerung im sinnlich-vitalen oder im Geistesleben zu tun. Der zuletzt angeführte Stand, der Stand der Handarbeiter, ist im Sinne dieser geistigen Wertung folgerichtig "der große Haufen ..., zu ihnen gehören fast durchwegs die Ungebildeten". Dichter, Tondichter, Maler, Bildhauer, Philosophen, Religionsstifter, Heilige und Weise, je schöpferischer, je einzigartiger sie sind - was sollen sie unter den Handwerkern, niedern und höheren Arbeitern, Wirtschaftlern aller Art ?"

Der Staat selbst ist nun nach Spann - hier wird uns, wie wir später sehen werden, die Verbindung österreichischer Ständestaatsgedanken mit der Ständestaatsphilosophie der Wiener Schule erklärlich - als anstattliches Gebilde selbst ein Stand, "ein durch seine umfassende Art vor andern ausgezeichneter Stand". Die Führer des Ständestaats entstammen dem geistigen Stand. Und schon die aus einer geistigen Wertung entsprungene Einschätzung der Stände

bei Spann läßt erkennen, daß notwendigerweise diesem Höchststand als der geistigen Elite auch die höchste Macht im Gemeinwesen zukommen muß und daß es ihm allein zusteht, alles politische Geschehen der Gesamtgemeinschaft zu bestimmen. Die Teilnahme des Gesamtvolkes an der Staatswillensbildung ist dabei ausgeschlossen. Während ein echter Ständestaat stets auch eine wahre Demokratie darstellt, wenn man darunter nicht nur die Herrschaft des gesellschaftslosen Individuums oder der gestaltlosen Masse versteht, erhält der Staat Spann's sein richtiges Gesicht durch die Ausführungen seines Schülers Heinrich: "Der ständische Gedanke" - im Sinne Spann's - "steht im Gegensatz zur Demokratie. Denn Demokratie heißt im individualistischen Sinne: Teilnahme aller Glieder des Staats an dessen Führung Da aber der Staat ein eigenwurziger Stand mit arteigener Verrichtung ist, erweist sich die Anteilnahme als unmöglich."

Wichtig ist noch das Organisationsprinzip innerhalb der Stände. Im "Staat" folgt die Führerberufung durch die politische Befähigung. Bei den übrigen Ständen finden dagegen konzentrisch aufsteigende Delegiertenwahlen in kleinem Kreis statt, so daß ein persönliches Urteil über die Führerbefähigung möglich ist. Der Grundgedanke wird gelegentlich so formuliert, "daß nicht Demokratie, in der alle das gleiche zu sagen haben ... die natürliche Lebensform des Staates ist, sondern jene, in der innerhalb verhältnismäßig gleichartiger Lebenskreise gleiche unter gleichen bestimmen."

Spann's Ständeordnung ist nach unserer Auffassung ein Feld des Klassenkampfes und Spann's philosophisches Staatsgebäude alles andere als ein Ständestaat. Was den österreichischen Ständestaatgedanken betrifft, so sollte durch die vorangegangenen Ausführungen nicht gesagt sein, daß Spann's Ständelehre sein primäres Vorbild geworden sei. Es ist nur die dem Ständestaatsgedanken beigeordnete Tendenz der Schaffung einer starken politischen Macht und der Rechtfertigung ihrer allumfassenden, nur freiwillig zu beschränkenden Machtfülle, die eine Anlehnung an Spann'sche Machtfülle hat aufkommen lassen. Die Überdrüssigkeit am politischen Individualismus erforderte ganz von selbst eine Betonung und eine Stärkung der Staatsmacht. Vor allem "der Glaube an die Entbehrlichkeit, ja Schädlichkeit der politischen Parteien wurzelte letzten Endes in der konservativen, durch die Theorie des Ständestaats im Sinne von Othmar Spann fundierten Vorstellung, es sei nötig und möglich, die Masse der Bevölkerung zugunsten einer führenden Schicht zu entpolitisieren." (N a w i a s k y). Aus dieser Neigung heraus ist es auch zu verstehen, wenn Schuschnigg als das Ziel österreichischer Verfassungsreformen die "restlose Entpolitisierung des gesamten öffentlichen Lebens" herausstellte.

Von besonderer Bedeutung auch für die Realisierung des Ständegedankens in den Verfassungen der Gegenwart ist die katholische Auffassung geworden.

Nach katholischer Auffassung hat der zersetzende Geist des Individualismus zu einer Krise in allen Lebensbereichen geführt. Auf allen Lebensgebieten sei eine Auflösung der vom Mittelalter überkommenen Gemeinschafts- und Ordnungskreise sowie das Hereinbrechen rein mechanistischen Denkens festzustellen. An die Stelle der Politik als entscheidender Faktor im Staatsleben sei eine atomistische Wirtschaftsgesellschaft getreten, in deren außerstaatlichen Sphäre sich die Individuen machtmäßig zu Klassen, deren Bildungselement die gleiche Interessenlage gewesen sei, zusammengeschlossen hätten. Da die Krise eine Gesamtkrise sei, habe sie auch vor den Wissenschaften nicht Halt gemacht. Das immer weitere Vordringen metaphysischer Geisteshaltung und das Zurückdrängen des Relativismus sind nach katholischer Auffassung das kennzeichnende Kriterium der Gegenwart.

Der Ausweg aus der anormalen Lage von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat wird allein gesehen in der Überwindung des Individualismus, dessen Versagen in der Ordnung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft offenbar sei. Es soll der Kampf gegen den Individualismus als "eine Art geistiger Kosmos" und als gesellschaftliche "Gesamtrendenz des Gemeinlebens" (R o m m e n) mit dem Ziel seiner restlosen Vernichtung geführt werden.

Den Individualismus zu überwinden und die Gesamtkrise zu lösen, gibt es nach katholischer Auffassung nur einen Weg: Die Errichtung einer berufsständischen Ordnung, die "Staat und Gesellschaft, Staatsvolk und Wirtschaftsvolk in ihr natürliches Verhältnis stellt". "Nur dem Fehlen dieser 'echten sozialen Friedensordnung der Wirtschaftsgesellschaft' seien die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Krisen zuzuschreiben." In ihr als der natürlichen Ordnung wird allein die "tragfähige Grundlage für einen Wiederaufbau der zerrütteten gesellschaftlich-staatlichen Ordnung" gesehen. (S c h w e r, "Die berufsständische Ordnung als natürliches Verhältnis von Gesellschaft und Staat", in "Die berufsständische Ordnung", S. 71). Wegweisend bei der Schaffung eines berufsständischen Wirtschaftsaufbaues soll die Enzyklika Pius XI. sein.

Ist erst der berufsständische Aufbau vollendet, so bedarf es nach S c h w e r einer grundlegenden Neuordnung des Verhältnisses der Gesellschaft zum Staat. Es gelte, die Freiheit der Individuen gegen die nach politischer Macht strebenden Massenkollektiva der modernen Wirtschaft wieder herzustellen. Auch sei der zunehmenden Entpolitisierung des Staates entgegenzutreten.

Aus dem nach katholischer Auffassung bestehenden Vorrang der Gesellschaft

vor dem Staate ergibt sich die Forderung, der Staat solle weitgehend zurücktreten und die Ordnung der Dinge den Beteiligten überlassen. Den Angehörigen eines Produktionszweiges soll danach die Aufgabe zufallen, ihre beruflichen Angelegenheiten in enger Gemeinschaft und Zusammenarbeit selbst zu erledigen. Man bezweckt damit, den Staat von Aufgaben zu entlasten, die ihm nicht zukommen. Gleichzeitig verspricht man sich auf Grund der vorhandenen größeren Sachkunde eine bessere Lösung der Aufgaben in den beruflichen Fachorganisationen. Man erhebt daher die Forderung nach einer weitgehenden Selbstverwaltung der Wirtschaft. Eine völlige Ausschaltung der staatlichen Instanz ist nicht beabsichtigt. Denn es gäbe Dinge, bei denen die Mitarbeit des über dem Ganzen stehenden Staates nicht zu entbehren sei. Man will die korporative Selbstverwaltung späterhin zu einem wichtigen Träger der Sozialpolitik ausgestalten. Vor allem denkt man daran, die gesamte Sozialversicherung aus den Händen des Staates in den Bereich der berufsständischen Selbstverwaltung zu verlegen. Dem Staat würde dann nur noch die Aufgabe zufallen, für einen Ausgleich der Versicherungsrisiken innerhalb der Produktionszweige Sorge zu tragen. Auf diese Weise glaubt man, das richtige Verhältnis zwischen dem Staat und den übrigen gesellschaftlichen Lebenskreisen herstellen zu können.

Die von katholischer Seite herbeigesehnte berufsständische Ordnung steht in einem deutlichen Gegensatz zu den ständischen Ideen Othmar Spann's. Sie habe nichts gemein mit einer "ständischen Gliederung, in der die Stände eine abgestufte gesellschaftliche und gegebenenfalls auch politische Berechtigung haben sollen". Spann's Gedanke eines allumfassenden politischen Aufbaues mit Über- und Unterordnungsverhältnissen findet keine Billigung. Die neue Ordnung, die auf der beruflichen Leistung aufbaue, erfordere Gleichberechtigung und gegenseitige Anerkennung der Berufsstände. Die Auffassung des Berufsstandes als "wirtschaftliche Teilganzheit" sowie des Staates als eines "staatstragenden Hochstandes" entspricht nicht der katholischen Berufsstandsideologie. Infolge der rein formalen Wertung des Begriffs "Ganzheit" sei es ausgeschlossen, daß der Universalismus zum philosophischen Sinn der "Mitte", die das für die katholische Gesellschaftswissenschaft so bedeutsame System des christlichen Solidarismus darstelle, vordringe.

Ein besonderes Kennzeichen der katholischen Berufsidee ist ihre positive Einstellung zur Demokratie. So sei insbesondere die bereits geschilderte schwere Krise auf sämtlichen Lebensgebieten nicht der demokratischen Staatsform zuzuschreiben. Ständische Ordnung und Demokratie seien vielmehr durchaus miteinander vereinbar.

In der katholischen Berufsstandsbewegung herrscht Klarheit darüber, daß

das politische Parlament niemals durch ein berufsständisches Wirtschaftsparlament ersetzt werden könne. Denn daraus ergäbe sich, "wenn nicht eine völlige Ökonomisierung des politischen Denkens, so doch mindestens eine unklare Verwischung der unzweideutig gegeneinander abgegrenzten Bereiche des Staates und der Gesellschaft." (S c h w e r).

Einer der hervorragendsten Vertreter der katholischen Gesellschaftswissenschaft, Heinrich Pesch S.J., hatte sich bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts für den Gedanken einer ständischen Gemeinschaftsordnung eingesetzt. Pesch erblickte die wahre Lebensform der menschlichen Gesellschaft in seinem sozialen System des "Christlichen Solidarismus", das er in Gegensatz stellte zu den Lehren des Individualismus und des Kollektivismus. Der Solidarismus als die zwischen dem Individualismus und dem Sozialismus vermittelnde Gesellschaftsauffassung will sowohl der Bedeutung und den berechtigten Forderungen des Individualismus, als auch denjenigen Interessen, die sich aus dem Gemeinschaftsleben ergeben, Rechnung tragen. Die solidaristische Lehre bekämpft in gleicher Weise die den Individualismus kennzeichnende schrankenlose Freiheit der Wirtschaftsträger, als auch den sozialistischen Kollektivismus, in dem der Staat zum alleinigen Subjekt aller wirtschaftlichen Vorgänge erhoben wird. Nach solidaristischer Auffassung ist der Staat nicht lediglich eine atomistische Menge von Einzelindividuen, sondern "eine moralisch-organische Einheit, eine durch die öffentliche Volkswohlfahrt als Staatszweck beherrschte Volksgemeinschaft". Der Einzelne aber ist ein freies Wesen im Organismus der Gesellschaft, ausgestattet mit eigenen, ursprünglichen Rechten, die von der Gesellschaft anerkannt und geschützt werden. "Im Hinblick auf seine ewige Bestimmung" ist der Einzelne Selbstzweck und gehört sich selbst an. Gleichzeitig ist er aber organisch in die staatliche Gemeinschaft eingefügt. Allen in solidarischer Weise miteinander Verbundenen ist in ihrem Wirken die Hinordnung auf das Wohl der Allgemeinheit sittliche Verpflichtung.

Im einzelnen kennt Pesch eine vierfache Art der Solidarität: die allgemein menschliche Solidarität, die Solidarität der Familie, die Solidarität der Staatsgenossen und die Solidarität der Standes- und Berufsgenossen, wobei die allgemein menschliche Solidarität ständige und stillschweigende Voraussetzung der drei letzten Solidaritätsformen ist. Die beruflich-ständische Solidarität und die Solidarität der Staatsgenossen sind im Sinne der Lehre von Pesch klare Ausdrucksformen des moralisch-organischen Prinzips, auf dem der Staat aufbaut.

Das gemeinschaftsbildende Element der solidaristischen Gesellschaftsauffassung kommt zum Ausdruck in der Forderung nach porporativer Zusammenfas-

sung der verschiedenen Volksgruppen auf ständischer und berufsmäßiger Grundlage.

Fortgeführt und heute vertreten wird die Lehre des christlichen Solidarius von den Jesuiten v. Nell-Breuning und Gundlach. Beide fordern sie die Verwirklichung des berufsständischen Gedankens im Sinne von Heinrich Pesch. Gundlach weist innerhalb der berufsständischen Bewegung des Katholizismus insofern eine Besonderheit auf, als seine Haltung gegenüber der individualistischen Epoche keineswegs völlig ablehnend ist. Er ist vielmehr bemüht, dem Individualismus weitgehend "Gerechtigkeit widerfahren zu lassen". Scharf kritisiert Gundlach die ganzheitliche Gesellschaftsauffassung Othmar Spann's. In ihr vermag er nicht das geeignete Mittel zur Überwindung des Individualismus zu sehen. Den einzig gangbaren Weg zur Überwindung der liberalen Ära erblickt Gundlach wie auch Nell-Breuning in der Übereinstimmung mit der päpstlichen Enzyklika "Quadragesimo anno" in der Errichtung einer dem katholischen Wesen entsprechenden Ordnung.

Die moderne berufsständische Bewegung im Katholizismus schöpft ihre geistigen Grundlagen aus dem päpstlichen Rundschreiben "Quadragesimo anno", das Papst Pius XI. am 15. Mai 1931, dem 40. Jahrestag der Enzyklika Leos XIII. "Rerum novarum", verkündet hat. Die Enzyklika "Quadragesimo anno" stellt im wesentlichen eine den veränderten Zeitverhältnissen entsprechende Fortführung der Gedanken Leos XIII. dar.

In aller Schärfe wendet sich der Heilige Vater gegen die gesellschaftlichen Erscheinungsformen des liberalen Zeitalters. Heftige Kritik wird geübt an der individualistischen Lehre, am Sozialismus und seiner radikalen Richtung, dem Kommunismus sowie überhaupt an allen gesellschaftlichen Systemen, die im Gegensatz zur christlichen Gesellschaftslehre stehen. Die Wiederaufrichtung einer neuen Gesellschaftsordnung "nach den Grundsätzen gesunder Sozialphilosophie" sei das Gebot der Gegenwart. Dazu bedürfe es zweier Dinge: sittlicher Erneuerung und Reform der bestehenden Verhältnisse. Vor allem aber müsse man von der "Auseinandersetzung zwischen den Klassen zur einträchtigen Zusammenarbeit der Stände" gelangen. Die Ausräumung der Klassengegensätze kann nach Ansicht des Papstes nur durch die Errichtung von Ständen erreicht werden. "Erneuerung einer ständischen Ordnung ist also das gesellschaftspolitische Ziel."

Im Sinne der "Quadragesimo anno" sind unter Ständen "wohlgefügte Glieder des Gesellschaftsorganismus" zu verstehen, denen man nicht "nach der Zugehörigkeit zur einen oder anderen Arbeitsmarktpartei, sondern nach der verschiedenen gesellschaftlichen Funktion des einzelnen angehört." Die gesell-

schaftliche Funktion, die gemeinsame berufliche Verrichtung im Gemeinschaftsleben also ist nach päpstlicher Auffassung das Kriterium der Ständebildung. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die berufliche Tätigkeit wirtschaftlicher oder außerwirtschaftlicher Art ist. Die Aufgliederung der Gesellschaft nach Berufsständen, d.h. nach großen Leistungsgruppen, entspricht dem Ordnungsgedanken des heiligen Thomas von Aquin, wonach Ordnung "Einheit in wohlgegliederter Vielheit" bedeutet. In den berufsständischen Körperschaften liegt das Schwergewicht bei den gemeinsamen Angelegenheiten, "deren bedeutendste diese ist, die Mitwirkung des Berufsstandes zum allgemeinen Wohl des Gesamtvolkes möglichst fruchtbar zu gestalten." Hinsichtlich der organisatorischen Gestaltung der Berufsstände will Pius XI. den Menschen volle Freiheit lassen, "wenn nur der Gerechtigkeit und den Erfordernissen des Gemeinwohls Genüge geschieht." Es ist dies dieselbe Stellungnahme, wie sie die katholische Kirche auch zur Frage der Staatsform einnimmt.

Mit besonderer Betonung redet die Quadragesimo anno" einer weitgehenden berufsständischen Selbstverwaltung das Wort. Alle Zeit müsse unverrückbar jener oberste sozialphilosophische Grundsatz gelten, wonach es gegen die Gerechtigkeit verstoße, "das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen." Charakteristisch für die katholische Gesellschaftsauffassung ist die Feststellung des Papstes, daß jede Gesellschaftstätigkeit "ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär" sei. Es wird damit so recht deutlich, wie sehr die katholische Soziallehre in ihren Betrachtungen vom Individuum ausgeht. Die "Gesellschaft" - aus der nach katholischer Auffassung später dann der Staat erwächst - ist nur eine subsidiäre Erscheinung, ist lediglich ein Zusammenschluß der primär vorhandenen Individuen. Nur bei strenger Beachtung dieses Prinzips der Subsidiarität aller gesellschaftlichen Betätigung kann es der Staat vermeiden, "unter einem Übermaß von Obliegenheiten und Verpflichtungen zugedeckt und erdrückt" zu werden. So erhebt das päpstliche Rundschreiben die allgemein gehaltene Forderung, der Staat solle sich zur Hebung seines eigenen Ansehens auf diejenigen Aufgaben beschränken, die in seinen ausschließlichen Zuständigkeitsbereich hineinfallen.

Sind die berufsständischen Körperschaften errichtet, so besteht für die Angehörigen der betreffenden Berufe Zwangsmitgliedschaft. Daneben wird jedoch das Recht der freien Vereinsbildung zu Zwecken, die mit der Berufsausübung in irgendeiner Weise zusammenhängen, ausdrücklich anerkannt. Von den etwa schon vorhandenen Vereinigungen sagt der Papst, daß sie sich betätigen sollen als Wegbereiter für eine berufsständische Neuordnung. Regulatives Prinzip der berufsständischen Wirtschaft kann nach der Enzyklika nicht länger

die liberale Wettbewerbsfähigkeit sein, vielmehr müsse diese ersetzt werden durch die soziale Liebe und die soziale Gerechtigkeit. Der freie Wettbewerb habe zu einer Vermachtung der Wirtschaft geführt und in Verfolg dessen die staatliche Hoheit erniedrigt. Diesen Auswirkungen liberalistischen Geistes gegenüber betont Pius XI. den Vorrang des Staates vor der Wirtschaft. Der Staat allein sei berufen, das menschliche Gemeinschaftsleben entsprechend den Erfordernissen des Gemeinwohls zu gestalten.

Wie sich aus dem vorstehenden ergibt, nimmt die katholische Kirche zu dem Problem einer berufsständischen Neuordnung eine ausgesprochen positive Haltung ein. Sie vermeidet es, das Bild eines berufsständischen Aufbaues in seinen Einzelheiten zu entwerfen, begnügt sich vielmehr mit der Aufstellung allgemeiner Richtlinien.

3. Kapitel: Die parlamentarische Verwirklichung des Ständegedankens.

Die erste Verwirklichung nach neuerem Muster hat der Ständegedanke in dem Entwurf eines preußischen Volkswirtschaftsrates durch Bismarck gefunden.

Den direkten äußeren Anlaß zu seiner Begründung bildete eine (auf die Durchführung von sachverständiger Begutachtung der Handel und Gewerbe betreffenden Gesetzentwürfe gerichtete) Eingabe der Handels- und Gewerbekammer in Plauen vom 11. September 1880, auf die Bismarck, nachdem er am 16. September das Handelsministerium zwecks Vollendung der wirtschaftlichen Reform mit übernommen hatte, bereits am 17. September in einem Antwortschreiben die Einsetzung eines (vorläufig allerdings nur preußischen) Volkswirtschaftsrats zur Vorbereitung wirtschaftlicher Gesetze ankündigte. Am 17. November erging die ihn verwirklichende "Verordnung" (!) und nach stattgehabter Wahl und Berufung wurde er am 27. Januar 1881 durch Bismarck persönlich eröffnet.

Der Volkswirtschaftsrat bestand aus 75 Mitgliedern, die vom König für fünf Jahre zu berufen waren, davon 30 direkt auf Vorschlag der Minister (hier von 15 aus dem Handwerker- und Arbeiterstand), die übrigen 45 auf Grund einer Präsentationswahl durch die amtlichen Interessenvertretungen der einzelnen Berufszweige und einer darauf beruhenden Auswahl von Seiten der Minister. Für die Präsentation wurden die Wahlkreise, abgesehen vom Wahlkreis Berlin, durch die einzelnen Provinzen gebildet. Hier hatten die Vertreter aller Handelskammern bzw. die Vorstände der kaufmännischen Korporationen nach näherer An-

ordnung des Oberpräsidenten, der ihre Stimmenzahl nach den Steuerbeträgen festsetzte, zwecks Wahl der Vertreter der Industrie, des Gewerbes und Handels zusammenzuwirken. Die Vertreter der Landwirtschaft aber wurden von den landwirtschaftlichen Vereinen in freier Wahl präsentiert.

Der Volkswirtschaftsrat zerfiel in drei Abteilungen:

1. Handel,
2. Industrie und Gewerbe,
3. Landwirtschaft,

wobei gruppenweise Beratung zulässig war. Aus je fünf Mitgliedern der Abteilungen wurde ein permanenter Ausschuß gebildet.

Nach § 1 der Verordnung waren Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen, welche wichtigere wirtschaftliche Interessen von Handel, Gewerbe und Land- und Forstwirtschaft betrafen, bevor sie zur königlichen Genehmigung unterbreitet wurden, in der Regel im Volkswirtschaftsrat von Sachverständigen aus den beteiligten wirtschaftlichen Kreisen zu begutachten.

Bismarck gab von Anfang an offen zu, der Volkswirtschaftsrat wäre ihm nur "der kürzere Weg zur Herstellung der erstrebten Reichsinstitution". Als bald nach der Eröffnung des Volkswirtschaftsrates schritt Bismarck zu Verhandlungen mit den Bundesstaaten zur Ausdehnung des Wirtschaftsrates auf das Reich. Zu den 75 Vertretern Preußens sollten 50 weitere für die übrigen Staaten hinzugezogen werden, wobei Staaten, deren Bevölkerung ein Drittel Million nicht erreichte, zur Berufung von Delegierten zusammentreten sollten.

Die anfänglichen Bedenken der Bundesstaaten gegen einen solchen Modus, bei dem sie sich in ihren Bundesrechten bedroht fühlten, gelang es Bismarck durch den Hinweis zu überwinden, daß es sich nicht um eine politische, sondern um eine rein wirtschaftliche Institution handle und daß hierbei die wirtschaftliche Bedeutung der Bevölkerung maßgebend sei. Es wurde beschlossen, den Volkswirtschaftsrat für das Reich auf dem gleichen Wege wie den für Preußen, d.h. auf dem Wege der kaiserlichen Verordnung ins Leben zu rufen. Wenn schon für Preußen hiergegen sehr gewichtige Bedenken staatsrechtlicher Natur bestanden, so mußten solche im Reiche noch wesentlich schwerer ins Gewicht fallen. Aber zur Entscheidung dieser Frage kam es gar nicht. Da die Mitglieder des Rates Diäten beziehen sollten, so bedurfte es einer Bewilligung durch den Reichstag. Dementsprechend forderte der Kanzler in einem Nachtrag zum Reichshaushaltsetat für 1881/82 die Summe von 84 000 Mark. Dieser Betrag erfuhr jedoch eine zweimalige Ablehnung, sowohl durch den zu Ende gehenden Reichstag, als auch durch den 1881 neugewählten. Es kam zu eingehenden Debatten, aber

abgleich sich Bismarck - das zweite Mal persönlich am 1. Februar 1881 - mit seiner ganzen Wucht und Leidenschaft für die Vorlage ins Zeug legte, gelang es ihm nicht, die Bedenken zu überwinden, und der Reichstag lehnte auch jetzt die Vorlage ab, und damit war der Volkswirtschaftsrat für das Reich gescheitert.

In Preußen waren die Kosten durch das Pauschquantum des Handelsministeriums geregelt worden. Die Ablehnung des Reichstags aber ließ es die Regierung ratsam erscheinen, im Etat für 1883/84 eine besondere Bewilligung zu fordern. Aber auch hier war das Resultat dasselbe, und bei der dritten Lesung des Etats wurde die Position mit 192 gegen 191 Stimmen abgelehnt. Trotzdem bestand der preußische Volkswirtschaftsrat weiter fort und wurde zuletzt 1887 mit dem Alters- und Invalidenversicherungsgesetz befaßt. Danach geriet er in Vergessenheit.

Das waren der Rechtscharakter und die äußeren Schicksale des preußischen Volkswirtschaftsrates. Fragt man nach seinem inneren Sinn und Wesen, so ist zunächst von Interesse festzustellen, was Bismarck selbst mit ihm beabsichtigte. Es ist ferner von Bedeutung zu wissen, wodurch denn eigentlich ein so scharfer Widerstand gegen Bismarcks Pläne hervorgerufen wurde und welche tieferen Ursachen das Versagen des Volkswirtschaftsrates herbeiführten.

Wenn man sich an die direkten Äußerungen Bismarcks hält, so sind die Absichten, die er mit dem Volkswirtschaftsrat verfolgte, zunächst dahin zu deuten, daß er ein Sachverständigengremium wünschte, das die Regierung vor der Einbringung der Gesetzesvorlagen beriet und informierte - also eine gewisse Ähnlichkeit aufwies mit dem britischen Volkswirtschaftsrat, wie ihn Cromwell im 17. Jahrhundert geschaffen hatte. Durch den preußischen Volkswirtschaftsrat sollten reine Wirtschafts- und Sozialfragen dem Bereich der parteipolitischen Diskussion entzogen werden, wie sie innerhalb der politischen Vertretungskörperschaft stattfand. Bismarck betonte in erster Linie immer wieder den Sachverständigencharakter des Gremiums. Vorsichtig vermied Bismarck jedoch jede Erörterung über die grundsätzliche Bedeutung einer obersten Berufsinteressenvertretung für das Staatsleben im allgemeinen, wie auch jede Äußerung, die den Volkswirtschaftsrat als ein verfassungsmäßiges oberstes Staatsorgan hätte erscheinen lassen können. Der Volkswirtschaftsrat sollte also eine Art Nebenparlament darstellen. Ein bezeichnendes Licht aber auf die eigentlichen Absichten, die Bismarck mit diesem Volkswirtschaftsrat in Wirklichkeit verfolgte, wirft folgende Stelle in seinen "Gedanken und Erinnerungen", S. 34: Ihm habe "immer als Ideal eine monarchische Gewalt vorgeschwebt, welche durch eine unabhängige, nach seiner Meinung ständische oder berufsgenossenschaftliche Landesvertretung" kontrolliert wäre.

Betrachtet man die Einwände, die in erster Linie gegen den Volkswirtschaftsrat erhoben wurden, so lassen sich drei Hauptgruppen dabei herausstellen:

Erstens wandte Windthorst gegen seine Zusammensetzung ein, daß, nachdem es sich schon um ein Gremium von Sachverständigen handle, es angezeigt wäre, neben dieser Vertretung für die materiellen Interessen "auch für die geistigen Bedürfnisse des Volkes ähnliches ins Leben zu rufen". Es wurde in diesem Zusammenhang weiter geltend gemacht, daß es zur Beratung der Regierung nicht eines besonderen Gremiums bedürfe, sondern daß hierfür auch die Gutachten der im Überfluß vorhandenen Berufskörperschaften genügten sowie von Fall zu Fall nach englischem Muster geführte Enqueten. Des weiteren, daß es sich dabei um eine Versammlung von Interessentenvertretungen handle.

Zweitens richteten sich eine Reihe von Einwänden gegen die allgemeinpolitischen Nachteile, die der Volkswirtschaftsrat im Gefolge haben würde. Dieser müßte durchaus zentralistisch wirken und würde nur zur Verstärkung des Einflusses des Kanzlers gegen den Bundesrat und gegen den Reichstag dienen. Daß es sich auf Seiten der Regierung um keine politischen Ziele handle, wurde nicht geglaubt. Als bloß konsultativer Körper könne der Volkswirtschaftsrat nicht gemeint sein. "Man wünscht den Schwerpunkt in dieses Stadium der Vorbereitung und den entscheidenden Einfluß auf die Regierung und durch die Regierung auf den Reichstag in volkswirtschaftlichen Fragen in dieses Nebenparlament hineingelegt." (v. Bennigsen). In jedem Fall würden durch die Kürze der Sessionen und die Diäten, vor allem aber durch die steigende Bedeutung der wirtschaftlichen Fragen die handel- und gewerbetreibenden Klassen vom Reichstag zum Volkswirtschaftsrat übergehen; dem Reichstag würden seine besten Kräfte entzogen werden.

Drittens war endlich die von Bismarck wohlweislich zurückgestellte Frage nach der grundsätzlichen Bedeutung und Stellung des Volkswirtschaftsrats im Staatsleben von der Opposition geflissentlich aufgenommen worden. Man hegte den Verdacht, daß Bismarck den Reichstag überhaupt durch ein berufsständisches Parlament ersetzen wolle. Es wurde weiterhin geltend gemacht, daß ein Interessenausgleich in den Wirtschaftsfragen auf dem empfohlenen Wege weder erreichbar, noch überhaupt erwünscht ist, im Gegenteil, es bestand die Gefahr, daß durch diese "Zusammensetzung der Ungleichheiten" bestimmte ungerechtfertigte Interessen "majorisiert" würden. Wertvoller sei es, direkt und undestilliert die Wünsche der betreffenden Gewerbetreibenden vorgetragen zu erhalten.

Diese Einwände waren von Bedeutung, wenn nach den Gründen des Scheiterns

des Volkswirtschaftsrates gefragt wird. Den äußeren Hauptgrund darf man wohl in der Besorgnis des Reichstags um seine Macht erblicken. Aber daneben haben gerade die Debatten den inneren Grund seines Versagens gestreift. Die Erschaffung sozusagen aus dem Nichts, wie sie Bismarck auf dem Verordnungswege vornahm, war entschieden ein aussichtsloser Versuch. Es läßt sich nicht oktroyieren, was keinen Ankergrund in den tatsächlichen Verhältnissen hat. Herr -- f a h r d t trifft entschieden das Richtige, wenn er kurz erwähnt, daß der Volkswirtschaftsrat "noch nicht zu einer Forderung mächtiger Berufsverbände geworden war". Doch schenkt er dieser Tatsache nicht genügend Beachtung. Was heute die Forderung einer berufsständischen Vertretung zu einer vitalen macht sind nicht alte theoretische Konstruktionen von Gelehrten, nicht Versuche praktischer Staatsmänner, nicht Rufe von rechts nach einer Wiederherstellung ständischen Verfassungswesens, nicht von links ertönende Rufe nach den Räten, sondern vor allem die schlichte, nicht aus der Welt zu schaffende Tatsache, daß die Berufsstände einfach da sind und als Organisation der Arbeit, als soziale Erscheinung. Hier hat schon Grätzer das Richtige getroffen, wenn er sagte: "Eine Organisation darf niemals bloß ein künstlich Geschaffenes sein, sie muß die lebendigen Kräfte, die bislang gebunden waren, freimachen, oder sie verfällt in sich." Was Bismarck erfüllte, war ein unbefriedigendes Fühlen und Drängen, ein intuitives Vorwegnehmen einer zukünftigen Entwicklung, aber die Verordnung vom 17. November 1880 brachte noch nichts Ausgereiftes. Die Schöpfung auf dem Verordnungswege stand in merkwürdigem Widerspruch zu der Größe der dem Volkswirtschaftsrat zugewiesenen Aufgaben. Wie sollte eine Einrichtung fassen, deren staatsrechtliche Stellung eine noch so unklare war? Ein Rat wirtschaftlicher Sachverständiger, und doch eine parlamentarische Verhandlungsweise mit formalen Abstimmungen! Voten, die der mangelnden Sachkunde des Reichstags abhelfen sollten, aber keine Volksvertretung, keine Verankerung in weiten Schichten, sondern eine fast ausschließliche Berücksichtigung des Unternehmertums, zwar der hauptsächlichsten Wirtschaftszweige, aber ohne Berücksichtigung der fachlichen Besonderheiten. Vor allem aber konnte der damals vorhandene offizielle Unterbau für eine zentrale Wirtschaftsvertretung in keinem Falle als genügend angesehen werden: Es existierten bloß die Handelskammern. Weder die Handwerks-, noch die Landwirtschaftskammern waren bereits ins Leben gerufen. Es mußte daher in weitem Maße zum Ernennungsmodus geschritten werden und dadurch jedes Votum als ein von der Regierung beeinflusstes verächtlich werden.

Demgegenüber fielen die einzelnen Mängel im Aufbau des Volkswirtschaftsrates, wie sie sich im Fehlen der Periodizität und der obligatorischen Verpflichtung, das Votum des Volkswirtschaftsrates bei Gesetzen wirtschaftlicher

Natur einzuholen, in der Unvollkommenheit des Wahlmodus, im Charakter der überwiegenden Arbeitgebervertretung zeigten, erst in zweiter Linie ins Gewicht und als Momente, die wohl für eine Änderung, nicht für eine völlige Ablehnung maßgebend sein konnten.

Ein System wohlorganisierter Berufsstände zu schaffen, war nicht das Ziel der Bismarckischen Politik. Es konnte daher aber auch dem Schlußstück eines solchen berufsständischen Aufbaues, dem ständisch gegliederten Volkswirtschaftsrat, keine lange Lebensdauer beschieden sein. Es fehlte ihm die notwendige breite Lebensgrundlage, aus der er seine Kraft schöpfen konnte.

Ende der 80er Jahre waren vom preußischen Volkswirtschaftsrat nur noch Trümmer übrig. Immerhin aber bleibt Bismarck das Verdienst, zum ersten Mal in Deutschland an die Verwirklichung des Gedankens einer solchen Wirtschaftsverfassung praktisch herangetreten zu sein, wenn auch dieser Versuch von der Vollkommenheit noch weit entfernt war. Die einmal aufgenommenen Gedanken aber kamen seither nicht mehr zur Ruhe.

Während des ersten Weltkrieges fanden dann sehr interessante Diskussionen, und zwar auf den verschiedensten Ebenen statt. Anknüpfend einmal an die Reform des preußischen Wahlrechts, das ja immer noch das Dreiklassenwahlrecht war, und die Reform des preußischen Herrenhauses, ist der Ständegedanke, namentlich von konservativer Seite stark betont worden und fand eine heute noch sehr lesenswerte und schonungslose Kritik durch M a x W e b e r, besonders in seinen Schriften aus dem Jahre 1917. Das zweite Moment, das ebenfalls erheblich auf die Entstehung des späteren Reichswirtschaftsrates einwirkte, waren die R a t h e n a u'schen Schriften, die zum Teil bereits während des Krieges erschienen waren, und zwar die "Neue Gesellschaft", "Die neue Wirtschaft" und insbesondere "Der neue Staat". Als die Lage sich schon erheblich zugespitzt hatte und die Fragen der Reform der Reichsverfassung sehr drängend wurden, erschien schließlich kurz vor Ende des Krieges, am 14. September 1918, in der Vossischen Zeitung ein Aufsatz von einem Mann, der die Entwicklung der Dinge in Bezug auf den Reichswirtschaftsrat maßgebend beeinflusste: W i c h a r d v o n M ö l l e n d o r f f, in welchem er einen deutschen Reichswirtschaftsrat forderte.

Art. 165 der Weimarer Verfassung sah vor, daß der Reichswirtschaftsrat aus dem Reichsarbeitererrat und entsprechenden Vertretern der Wirtschaft gebildet werden sollte. Der Artikel 165 ist niemals vollständig ausgeführt worden.

Auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 17. April 1919 erließ die Regierung die Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920,

die seine Zusammensetzung und Arbeitsweise regelte.

Die Aufgaben des Reichswirtschaftsrates, die in dieser Verordnung so festgelegt wurden, wie sie Art. 165 umriß, bestanden in erster Linie darin, Gesetzesentwürfe der Reichsregierung oder solche, die aus dem Reichstag hervorgingen, soweit sie wirtschaftspolitischer oder sozialpolitischer Natur waren, zu beachten und diese Gutachten der Reichsregierung zuzuleiten, die sie ihrerseits an den Reichsrat bzw. den Reichstag weiterzuleiten hatte. Daneben hatte der Reichswirtschaftsrat auf den genannten Gebieten auch selbst das Recht zur Gesetzesinitiative gegenüber der Reichsregierung. Die Reichsregierung mußte Gesetzesentwürfe des Reichswirtschaftsrates, auch wenn sie ihnen nicht zustimmte, dem Reichsrat und dem Reichstag mit ihrer gegebenenfalls ablehnenden Stellungnahme vorlegen. Daneben hatte der Reichswirtschaftsrat ein Interpellations-, nicht aber ein selbständiges Auskunfts- und Enqueterecht. Er konnte jedoch zur Aufklärung wirtschaftlicher und sozialpolitischer Fragen verlangen, daß die Reichsregierung von ihrem Recht, Auskünfte über wirtschaftliche Verhältnisse einzuziehen, Gebrauch machte und ihm die Ergebnisse ihrer Ermittlungen vorlegte.

Wir kommen nunmehr zur Zusammensetzung des Reichswirtschaftsrats, die für die Beurteilung seiner Arbeitsweise sehr wichtig ist. Nach der Verordnung waren 10 Gruppen vorgesehen, und zwar:

- 68 Vertreter der Land- und Forstwirtschaft,
- 6 " " der Gärtnerei und Fischerei,
- 58 " " der Industrie,
- 44 " " des Handels, der Banken und des Versicherungswesens,
- 34 " " des Verkehrs und der öffentlichen Unternehmungen,
- 36 " " des Handwerks,
- 30 " " der Verbraucherschaft,
- 16 " " der Beamtenschaft und der freien Berufe.

Hierzu kamen zwei weitere Gruppen, und zwar 12 mit dem Wirtschaftsleben der einzelnen Landesteile besonders vertraute Persönlichkeiten, die vom Reichsrat zu benennen waren, und 12 von der Reichsregierung nach freiem Ermessen zu ernennende Personen, die "durch besondere Leistungen die Wirtschaft des deutschen Volkes in hervorragendem Maße gefördert haben oder zu fördern geeignet sind". Die letzten 4 Gruppen, also insgesamt 70, waren sehr umkämpft. Sie sollten Vertreter der allgemeinen Interessen, namentlich der Verbraucherinteressen sein. Bei den andern Gruppen sollte die Zusammensetzung dergestalt sein, daß je die Hälfte der Vertreter dem Reichswirtschaftsminister von den Verbänden der Arbeitgeber und denen der Arbeitnehmer namhaft zu machen und von der

Reichsregierung zu berufen waren, so daß, abgesehen von den 70 allgemeinen Vertretern, alle andern Mitglieder zur Hälfte Arbeitgeber- und zur andern Hälfte Arbeitnehmerinteressen vertraten. Die benennenden Verbände oder Körperschaften hatten gleichzeitig ein Widerrufsrecht. Von diesem Widerruf ist aber sehr selten oder überhaupt nicht Gebrauch gemacht worden. Weiter ist von Interesse, daß keine Inkompatibilität mit der Mitgliedschaft im Reichstag bestand. Trotz des Widerrufsrechts der Verbände bestimmte die Verordnung, daß die Mitglieder des vorläufigen Reichswirtschaftsrates Vertreter der wirtschaftlichen Interessen des ganzen Volkes sein müßten, ein etwas merkwürdiger Widerspruch. Dem Regierungsentwurf und der dann erlassenen Verordnung schwebte also vor, daß bestimmte Gruppen gebildet wurden und daß die Erörterungen namentlich in den Gruppen stattfinden sollten. Es gab dementsprechend zwei Arten von Abstimmungsverfahren im Reichswirtschaftsrat: eine Abstimmung nach Köpfen und eine solche innerhalb der Gruppen 1 - 10, und zwar war vorgesehen, daß Minderheiten - auf Einzelheiten möchte ich hier nicht eingehen - das Recht hatten, sowohl bei der Abstimmung nach Köpfen wie bei der Abstimmung nach Gruppen ihre Stellungnahme gleichfalls der Reichsregierung zu übermitteln. Ferner waren sowohl der Reichswirtschaftsrat, als auch seine Ausschüsse berechtigt, zu ihren Beratungen Sachverständige zuzuziehen.

Der Reichsregierung hatte bei der Schaffung des Reichswirtschaftsrates der Gedanke vorgeschwebt, daß das Schwergewicht seiner Tätigkeit in den Gruppen- und in den Plenarberatungen liegen sollte. Es stellte sich jedoch sehr bald heraus, daß sich die Arbeitsweise, wie sie von der Regierung gedacht war, in der Praxis nicht verwirklichen ließ. Das Schwergewicht der Arbeit lag vielmehr in den Ausschüssen. In den Jahren 1920 bis 1923 fanden in ständig abnehmender Zahl insgesamt 58 Vollversammlungen statt, die letzte im Juni 1923. Seitdem gab es keine einzige Plenarversammlung mehr.

Was die Tätigkeit in den Gruppen betrifft, so wurde später überhaupt nicht mehr gruppenweise gearbeitet, sondern es bildeten sich praktisch drei Abteilungen heraus:

Die Abteilung der Unternehmer oder Arbeitgeber,
die Abteilung der Arbeitnehmer
und die Abteilung drei, die die Interessen der übrigen Gruppen,
insbesondere die Verbraucher-, Länder- und die allgemeinen
öffentlichen Interessen wahrnahm.

In dieser Form arbeitete der Wirtschaftsrat in den ersten Jahren. Be-

reits im Dezember 1923 trat eine wesentliche Änderung ein, die durch die Ereignisse des Winters 1923/24: die Währungsumstellung, die dadurch veränderte Haushaltlage und dadurch die hervorgerufenen Ersparnismaßnahmen bedingt waren. Jedenfalls wurde im Dezember 1923 zwischen der Reichsregierung und dem Präsidium des Reichswirtschaftsrats vereinbart, daß die Arbeiten wesentlich einzuschränken seien - wobei merkwürdigerweise aus den Reihen des Reichswirtschaftsrates kaum ein Widerspruch kam -, und daß neue Ausschüsse und neue Arbeiten nur im Einvernehmen mit dem Reichswirtschaftsministerium aufgenommen werden sollten. Seit diesem Zeitpunkt ist eigentlich nur noch in den Ausschüssen, und zwar im wesentlichen in den drei Hauptausschüssen gearbeitet worden. Das hatte praktisch zur Folge, daß von den 326 Mitgliedern nur etwa 100 aktiv mitarbeiteten und der Rest mehr oder weniger die Ehrenstellung eines Mitgliedes des Reichswirtschaftsrates besaß.

Was die Arbeiten im einzelnen betrifft, so ist, wenn man die beiden Bände Arbeitsberichte der Geschäftsführung des Reichswirtschaftsrates liest, festzustellen, daß in diesen Jahren eine sehr ernste, sorgfältige und auch recht umfangreiche Arbeit geleistet worden ist. Eigenartigerweise gab es verhältnismäßig wenig Interpellationen, die an sich besonders interessant gewesen wären und die Reichsregierung zur Auskunft gezwungen hätten. Es handelte sich überwiegend um Gutachten zu Gesetzentwürfen, zum Teil auch zur Vorbereitung anderer wirtschafts-, sozial- und finanzpolitischer Maßnahmen, z.B. im Zusammenhang mit dem Reparationsproblem, der Steuerreform, den damaligen Währungsfragen, der Sozialversicherung, der Aufwertung und ähnlichem. Gesetzentwürfe wurden kaum eingebracht, dafür aber mehr Initiativanträge, in denen die Reichsregierung aufgefordert wurde, dieses oder jenes Problem aufzugreifen oder diesen oder jenen Gesetzentwurf vorzubereiten.

Durch die Veränderung der wirtschaftlichen Lage, die mit dem Beginn des Jahres 1930 einsetzte und durch die Entwicklung der innerpolitischen Situation wurde die Tätigkeit des Reichstags von Mitte Mai 1930 ab außerordentlich eingeschränkt. Man hat von diesem Zeitpunkt bis Januar 1933 fast ausschließlich mit Notverordnungen gearbeitet, und es bestand keine Verpflichtung, dem Reichswirtschaftsrat bei den Entwürfen von Notverordnungen zur Begutachtung heranzuziehen, so daß im allgemeinen dessen Tätigkeit nach den Jahren 1930 noch geringer wurde.

Der Reichswirtschaftsrat hat dann im Jahre 1932 kaum noch Arbeit gehabt, wurde im Jahre 1933 nach einem vorübergehenden Reformversuch überhaupt nicht mehr in Anspruch genommen und schließlich durch Gesetz vom 23. März 1934 beseitigt.

Von Interesse ist es nun, zu fragen, was praktisch mit den Arbeiten des Reichswirtschaftsrates erreicht worden ist. Hierbei ist festzustellen, daß die praktische Einflußnahme auf die Gestaltung der Gesetze im Reichstag und im Reichsrat nur gering war, so daß man im großen und ganzen sagen muß, daß einem erheblichen Arbeitsaufwand eine verhältnismäßig geringe Auswirkung auf der andern Seite gegenüberstand. Das hängt mit verschiedenem zusammen. Einmal damit, daß innerhalb des Reichswirtschaftsrates eine echte sachliche Meinungsbildung häufig schwer war. Oft hoben sich die Meinungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gegeneinander auf, so daß man versuchte, zu einem Ausgleich zu kommen, der aus diesen Gründen so matt war, daß wenig Anregungen für den Reichstag herauskamen. Oder aber es trat nicht selten der Fall ein, daß sich die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter auf Kosten der dritten Abteilung einigten, die ja die allgemeinen Verbraucherinteressen vertreten sollte. Dazu kam noch etwas, was mit der Art der Gesetzgebungsvorbereiten der damaligen Zeit zusammenhing. Von den Notzeiten der Jahre 1923 und 1924 abgesehen - aber selbst in jenen Jahren sind Gesetze von der Ministerialbürokratie sehr sorgfältig vorbereitet worden -, hat man damals sehr ausführliche Begründungen zu Gesetzen gemacht und in diesen Begründungen den Reichsratsmitgliedern und dem Reichstag auch jeweils die Auffassungen der Interessenten und die der Reichsregierung selbst mitgeteilt. Somit wurde in den Sitzungen des Reichswirtschaftsrates eigentlich dasselbe durchberaten, was bereits im Entstehungsstadium der Regierungsvorlage durchgearbeitet worden war. Dann gab es andere Fälle, wo die Reichsregierung Rückendeckung gegenüber dem Reichstag suchte. Im großen und ganzen kann man nicht sagen, daß eine sehr wesentliche ideenmäßige oder praktische Befruchtung der nachfolgenden Gesetzgebungsarbeit eingetreten war. "Was mich am meisten verwundert, ist - nachdem ich mir die beiden Bände Berichte angesehen habe -, wie selten der Reichswirtschaftsrat, der doch zum großen Teil aus einer Elite von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und auch innerhalb der dritten Gruppe aus sehr bedeutenden Persönlichkeiten bestand, wirklich neue Gedanken hervorgebracht und diese Gedanken zu Initiativentwürfen ausgestaltet hat." (Walter Strauß, Staatssekretär im Bundesjustizministerium). Und auch der jetzige bayerische Ministerpräsident Dr. Hans Ehard sagte in der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung: "Der Reichswirtschaftsrat hat sich nicht bewährt. Das wissen alle, die mit ihm zu tun gehabt haben. Er hat sich nicht bewährt, weil hier die Berufsstände sehr stark in Gegensatz zueinander geraten sind."

Die gleichen Einwände und Bedenken aber, die gegen den ehemaligen Reichswirtschaftsrat erhoben wurden und die auch zu seinem Scheitern beitrugen, sind auch gegenüber dem heute wieder geplanten "Bundeswirtschaftsrat"

angebracht.

Bereits einige Jahre nach Ende des zweiten Weltkrieges setzten Gespräche zwischen den Sozialpartnern über die künftige Zusammenarbeit in einem sogenannten Bundeswirtschaftsrat ein. Diese Gespräche wurden 1950 zwecks Rücksprache abgebrochen und im Sommer 1953 auf Betreiben des Ministerpräsidenten Karl Arnold von Nordrhein-Westfalen wieder aufgenommen. Er ergriff die Initiative, indem er im Juli 1953 den Sozialpartnern detaillierte Entwürfe zur Zusammensetzung der geplanten Wirtschaftsgremien vorlegte. Wie aus Zeitungsberichten verlautbarte, sind seine Vorschläge von beiden Seiten als tragbare Diskussionsgrundlage anerkannt worden.

Der Bundeswirtschaftsrat soll dem Bundesparlament, d.h. dem Bundestag und Bundesrat, mit Rat und Anregung zur Seite stehen. Nach Arnolds Plan soll der Bundeswirtschaftsrat künftig aus 150 Mitgliedern - also weniger als der Hälfte der Mitglieder des ehemaligen Reichswirtschaftsrates - bestehen, von denen 120 die einzelnen Wirtschaftszweige wie folgt repräsentieren:

- 40 die Industrie,
- 14 den Handel,
- 14 das Handwerk,
- 12 das Kredit- und Versicherungswesen,
- 28 die Land- und Forstwirtschaft
- und 12 den Verkehr.

Während sich diese Delegierten je zur Hälfte aus Vertretern der Unternehmer und der Arbeitnehmer zusammensetzen, sollen die restlichen Mitglieder anerkannte Wissenschaftler sowie um Wirtschaft oder Sozialpolitik verdiente Persönlichkeiten sein, die vom Bundespräsidenten ernannt werden.

Die Berufung der 120 auf die einzelnen Wirtschaftszweige entfallenden Mitglieder des Bundeswirtschaftsrats erfolgt durch den Bundespräsidenten, jedoch auf Beschluß der Bundesregierung. Sie werden nach dem Arnold-Entwurf von den Spitzenorganisationen der beiden Sozialpartner vorgeschlagen. Sie sollen auf die Dauer von zwei Jahren berufen werden, doch scheidet alle zwei Jahre die Hälfte von ihnen aus.

Das Präsidium des Bundeswirtschaftsrates soll sich, wie Arnold vorschlägt, aus 15 Mitgliedern zusammensetzen, von denen je 6 von den Sozialpartnern und 3 von den Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wissenschaft gestellt werden.

Hier ist neben den oben erwähnten noch ein Einwand, vielleicht der ge-

wichtigste, gegen die Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates zu erwähnen. Der Ministerialdirigent im bayerischen Finanzministerium, Dr. B a r b a r i n o, schrieb in seinem Buch "Staatsform und politische Willensbildung", S. 93: Der Reichswirtschaftsrat der Weimarer Verfassung, der von den Gesetzgebern des Jahres 1919 zunächst nur als beratende Körperschaft in die Reichsverfassung aufgenommen worden war, war von den Unitariern und Zentralisten wohl vorgesehen, einmal den Reichsrat, das föderative Organ der Weimarer Verfassung, die Vertretung der Länder zu verdrängen.¹² Könnte solches nicht eines Tages auch durch den geplanten Bundeswirtschaftsrat bewirkt werden? Wenn wir auch den Vätern seines Gedankens nicht solche Absichten unterstellen wollen, so gilt es doch für die Föderalisten, auf der Hut zu sein. Es muß unbedingt verhindert werden, daß der Bundesrat, das letzte Bollwerk des Föderalismus in Deutschland, dem alles verschlingenden Unitarismus zum Opfer fällt.

Auch darauf soll hier noch verwiesen werden, daß diesem geplanten Nebenparlament - und ein solches ist doch wohl ohne Zweifel beabsichtigt! -, im Gegensatz etwa zum Bayerischen Senat die Repräsentation der kulturellen, wissenschaftlichen, sozialen und sonstigen Bereiche des staatlichen Lebens fehlt. Zwar fallen diese Gebiete nach dem Grundgesetz nicht in die Zuständigkeit des Bundes, es würde aber doch durch diese einseitige politische Vertretung der wirtschaftlichen Sphäre in gefährlicher Weise wieder einmal der Primat der Wirtschaft in der Politik präjudiziert!

Nicht nur in Deutschland, sondern auch in andern Ländern ist der berufsständische Aufbau in der Vergangenheit aus dem Stadium theoretischer Erwägungen in das Stadium des praktischen Versuchs übergeführt worden.

Zeitlich stand dabei an der Spitze das faschistische Italien. Die Meinungen sind geteilt, ob der sogenannte korporative Aufbau von Anfang an ins Auge gefaßt war oder erst später, namentlich aus der deutschen Theorie übernommen wurde. Der Faschismus kam ursprünglich vom Syndikalismus her und vereinigte sich dann mit dem Nationalismus. Dieser Ursprung ist ihm stets anhaften geblieben. Wenn nun der Streik als ein Mittel des Klassenkampfes erklärt und darum abgelehnt wurde, war ein Ersatz nötig, um die Interessen der Arbeiterschaft nicht denen des Kapitals zu opfern. Daher mußten die Arbeitersyndikate belassen werden. Sie wurden nur politisch unter faschistische Führung genommen. Man brachte nun die Arbeiter-Syndikate mit den Unternehmer-Syndikaten in Zusammenhang. Darin war im Keim der korporative Aufbau gegeben. Der nächste Schritt war die Verbindung mit der berufsständischen Theorie. Aus ihr entnahm man die Krönung durch den Rat der Korporationen und die Mitwirkung der Syndikate bei der Bildung der politischen Kammer. Im Jahre 1926 wurde ein

"Nationalrat der Korporationen" ins Leben gerufen, der seit dem Jahre 1939 Bestandteil der "Gesetzgebungskammer der Fasci und Korporationen" wurde. Diese Kammer sollte das frühere Parlament der Parteien ersetzen. Da jedoch der Regierungschef die entscheidende Initiative und die Leitung des Gesetzgebungsverfahrens besaß, konnte von freier autonomer Entfaltung berufsständischer Organe nicht gesprochen. Dem hätte auch das Prinzip der Einheit der faschistischen Staatsgewalt widerstritten. Aus alledem ist deutlich geworden, daß für den Faschismus das korporative Element gar nicht Selbstzweck, sondern Mittel für seine politischen Zwecke war. Die in den kleineren Lebensgemeinschaften des gesellschaftlichen Aufbaues pulsierenden Kräfte kannten und sollten weder wirtschaftlich noch kulturell noch politisch zu fruchtbarer Auswirkung gelangen, sondern dienten nur dazu, im Aufbau des totalen Diktaturstaates durch unmittelbare Zusammenfassung der vielen einzelnen die sozialen Spannungen zu mildern und die Beherrschung der Wirtschaft durch die Staatsgewalt zu sichern.

Auch im nationalsozialistischen Staat mußte sich das ständische System dem politischen Druck unterordnen.

Dieses System wurde im zweiten Teil der Enzyklika "Quadrogesimo anno" einer eingehenden Kritik unterzogen. Es handle sich um die rechtliche Anerkennung von Syndikaten der Arbeitgeber und -nehmer, die eine Monopolstellung erhalten, weil nur sie mit dem Recht zur Vertretung und zum Abschluß von Tarifverträgen ausgestattet seien. Zwar sei die Mitgliedschaft freigestellt, aber auch für die Nichtmitglieder gelte die Pflicht zur Beitragsleistung und seien die von den privilegierten Verbänden getroffenen Vereinbarungen bindend. Die beiderseitigen Syndikate seien zu Kollegialorganen zusammengefaßt, die aber staatliche Einrichtungen und den Berufsverbänden übergeordnet seien. Trotz Anerkennung der Vorteile dieser Organisation wird betont, daß sich der Staat anstelle der frei sich Betätigenden setze, statt sich auf ihre Forderung zu beschränken, daß ein übermäßiger bürokratischer und politischer Einschlag bestehe und daß die Einrichtung mehr politischen Sonderbestrebungen dienstbar sei als der Herbeiführung einer neuen gesellschaftlichen Ordnung.

Aus diesen Ausführungen ist es sehr deutlich, daß es nach Ansicht des Heiligen Vaters wesentlich auf die Freiwilligkeit, also auf eine genossenschaftliche oder demokratische Ordnung im Gegensatz zu einer herrschaftlich-autoritären ankomme !

Ein Einbau ständischer Kräfte in die Konstruktion der politischen Verfassung fand weiterhin in Portugal statt.

Nicht uninteressant ist es, festzustellen, daß es, wie in Italien, Österreich und Spanien, auch in Portugal monokratische Kräfte waren, die der Errichtung und Festigung der berufsständischen Verfassung zunächst die Hand liehen. Von der Militärrevolution am 28. Mai 1926 bis zum Jahre 1933 regierte ein Militärdirektorium mit diktatorischen Vollmachten ohne Verfassung. Zufolge des Dekrets vom 25. Februar 1933 brachte dann in Portugal ein Verfassungsgesetz die präsidentielle Prärogative, aber zugleich auch die das Parteileben für die Zukunft einengende, verfassungsmäßig geschützte Einrichtung der berufsständischen Korporationen. Der nach der Verfassung auf sieben Jahre gewählte Staatspräsident hat eine starke Stellung neben der ersten Kammer (der Nationalversammlung = assemblea nacional) und einer besonderen zweiten Kammer, der "korporativen Kammer" (= camera corporativa). Die zweite Kammer besteht ebenso wie die erste aus 90 Mitgliedern. Lokalverwaltungen und berufsständische Wirtschaftsgruppen sind die Vertreter in der korporativen Kammer. Von besonderer Bedeutung ist nach der portugiesischen Verfassung ein Staatsrat (= conselho de estado), der aus 10 Mitgliedern besteht, auf deren Ernennung der Staatspräsident einen beachtlichen Einfluß hat. Aber 5 der vom Präsidenten ernannten Mitglieder sind auf Lebenszeit ernannt, also unabsetzbar, und es muß nicht gewiß sein, daß diese 5 Köpfe stets und in allen Fragen der Meinung des Präsidenten sind. Zumindest ist der Staatsrat, ein gegenüber dem Staatspräsidenten und den Kammern neutrales Organ, in der Lage, Hüter der Verfassung zu sein, wenn Parlamentsabsolutismus oder Präsidentenautokratie funktionsfähig werden sollten. Im Gegensatz zur österreichischen Verfassungsregelung der berufsständischen Ordnung hat nicht das (berufsständische) Parlament die letzte Entscheidung bei staatlichem Notstand, sondern der Staatsrat befindet über die Ausübung des Staatsnotstandsrechtes oder die Parlamentsauflösung. Weder also beim monokratischen Element des Staatspräsidenten noch beim berufsständischen Element der korporativen Kammer liegt die letzte Verfassungsgewalt. Eine neutrale Gewalt ist dazwischengeschaltet, bestehend unter anderem aus dem Ministerpräsidenten, den Präsidenten der beiden Kammern und des obersten Gerichtshofs sowie dem Generalstaatsanwalt. Im übrigen liegt bei normalem Verlauf der staatlichen Funktionen das Schwergewicht bei der Abgeordnetenversammlung, der Nationalversammlung. Die korporative Kammer ist lediglich begutachtend tätig. Damit zeigt sich, daß das korporative Verfassungsorgan nur bescheiden funktionsfähig und willensbildend ist. Damit steht die portugiesische Verfassung in der Ausbildung berufsständischer Elemente formalrechtlich hinter der österreichischen Verfassung von 1934 zurück.

Auch im Verfassungssystem Franco-Spaniens ist das berufsständische Element nur begrenzt und ähnlich entwickelt wie in der italienisch-faschistischen Verfassungsordnung, d.h. eine entscheidende staatspolitische Bedeutung kommt dem berufsständischen Element angesichts der überragenden Führerfunktionen des Staatsoberhauptes nicht zu. Die am 18. Juli 1942 verkündete Regelung über die Errichtung einer neuen spanischen Cortes bezweckte, anstelle des liberalen Parteienparlaments eine Ständekammer zu organisieren. Dabei haben auch christlich-soziale Vorstellungen zweifellos ihren Anteil gehabt. Allein das System ist nicht folgerichtig durchgeführt. Im wesentlichen stützt sich die Macht des Staatsoberhauptes nur auf eine einzige Gruppe, und das ist die politische Partei seiner Prägung. Daneben hat sich der Staatsoberhaupt die Ernennung weiterer 50 Mitglieder der Cortes selbst vorbehalten, so daß die Cortes ganz überwiegend seiner Lenkung und Kontrolle unterworfen ist, ein echtes berufsständisches, d.h. leitendes Element sich andererseits nicht zu entwickeln vermag.

In Österreich wurde die berufsständische Reform durch eine Rede des Bundeskanzlers Dollfuß anlässlich des in Wien abgehaltenen deutschen Katholikentages im September 1933 eingeleitet, in der er sich für die praktische Verwirklichung der Ideen der Quadregesimo anno aussprach. In weiteren Reden wurde als Programm der politischen Neuordnung die Schaffung eines sozialen christlichen Staates auf ständischer Grundlage unter starker autoritärer Führung verkündet. Für diese Staatsreform aber wurden zwei in gewisser Weise auseinandergehende Prinzipien in Aussicht genommen, einmal die Schaffung autonomer Berufsstände, die sich frei zu bilden hatten, dann eine autoritäre Regierung, die an Diktatur anklang. Wie die Verbindung zwischen der berufsständischen Demokratie und der politischen Autokratie im einzelnen zu gestalten sei, blieb zunächst offen.

Begreiflicherweise löste dieses Problem gegensätzliche Strömungen aus, da die mehr demokratisch gesinnten Kreise des politischen Bürgertums den Staat möglichst von der Seite des Volkes her bauen wollten, während die auf das faschistische Vorbild eingeschworenen Selbstschutzverbände der Heimwehren alles Gewicht auf die Stärkung der Exekutive legten. Zunächst spitzte sich der weniger in der Öffentlichkeit als in den politischen Zirkeln geführte Kampf auf die Frage zu, ob neben den neu zu schaffenden berufsständischen Vertretungskörpern noch das politische Parlament mit allerdings verminderten Befugnissen Bestand haben könne. Die von den immer einflußreicher werdenden Wehrverbänden ausgesprochene Kampfansage an die politischen Parteien führte aber dazu, daß dieser Gedanke aufgegeben werden mußte. Es konnte

te so sich nur darum handeln, ob die gesamten politischen Funktionen der bisherigen Volksvertretung auf die berufsständischen Körperschaften übergehen sollten und dadurch die demokratischen Grundlagen des Staates, wenn auch in abgewandelter neuer Form, bewahrt bleiben könnten. Das Ergebnis dieser interessanten, aber hier nicht mehr darzulegenden Auseinandersetzung war ein vor und nach 1934 etappenweise zustande gekommener Kompromiß. Die Verfassung, die 1934 auf Grund der kriegswirtschaftlichen Notverordnung von 1917 durch autoritären Rechtssetzungsakt der Regierung erlassen worden war, nachdem sich das Parlament selbst lahmgelegt hatte, regelte das Mitbestimmungsrecht der ständischen Gebilde im Staat folgendermaßen:

Die Heranziehung der ständischen Gebilde, also außer den in Artikel 32 genannten Berufsständen auch der sogenannten kulturellen Gemeinschaften, zur Staatswillensbildung vollzog sich nach der Bestimmung des Art. 44: "Die Gesetzgebung des Bundes übt nach Vorberatung der Gesetzentwürfe durch den Staatsrat, den Bundeskulturrat, den Bundeswirtschaftsrat und den Länderrat (vorberatende Organe) der Bundestag (beschließendes Organ) aus." Diese vorberatenden Organe hatten ein stetes Gutachtenrecht, außerdem - der Staatsrat immer - der Bundeswirtschaftsrat und der Bundeskulturrat nur bei wirtschaftlichen bzw. kulturellen Fragen eine Gutachtenpflicht (Art. 61). Das beschließende Organ, der Bundestag, bestand aber selbst wieder aus Abgeordneten dieser vorberatenden Organe, aus 20 Abgeordneten des Staatsrats, 10 Abgeordneten des Bundeskulturrats, 20 Abgeordneten des Bundeswirtschaftsrats und 9 Mitgliedern des Länderrats (Art. 50). Als ständische Organe waren unter den vorgenannten der Bundeswirtschaftsrat und der Bundeskulturrat anzusehen. Der Bundeswirtschaftsrat bestand aus 70 bis 80 Vertretern der Berufsstände, die nach der Verfassung aus diesen zu entsenden waren (Art. 48). Der Bundeskulturrat bestand aus 30 bis 40 Mitgliedern der sogenannten kulturellen Gemeinschaften, gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, des Schul-, Erziehungs- und des Volksbildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst (Art. 47). Aus diesen großen ständischen Vertretungskörpern, in die alle ständischen Gebilde ihre Vertreter zu entsenden hatten, sollte nun, ebenso wie aus dem Staats- und dem Länderrat, die vorgeschriebene Anzahl von Abgeordneten in das gesetzgebende Organ des Bundestags gewählt werden (Art. 50 Abs. II). Ferner traten noch in gesetzlich vorgeschriebenen Fällen (z.B. Erstattung des Dreivorschlags für die Wahl des Bundespräsidenten, Kriegserklärung) der gesamte Staatsrat, Bundeskulturrat, Bundeswirtschaftsrat und Länderrat zur Bundesversammlung, dem obersten, nur in ganz besonderen Angelegenheiten beschließenden Organ zusammen (Art. 92).

In diesen Bestimmungen ist der ständestaatliche Charakter der österrei-

chischen Maiverfassung enthalten. An der formellen Gesetzgebung selbst hatten die Berufsstände keinen Anteil (Art. 66).

Im Gegensatz also zu den bisher genannten Beispielen vollzog sich in Österreich der ständische Aufbau nicht in einer zweiten Kammer, sondern die verschiedenartigen Elemente, nämlich das föderative, das wirtschaftliche, das kulturelle und das allgemein-politische fanden ihre besondere Vertretung in je einer eigenen Kammer - wenn man diese Körperschaften, nämlich den Länderrat, den Bundeskulturrat, den Bundeswirtschaftsrat und den Staatsrat als solche bezeichnen will. Und die erste Kammer setzte sich nicht aus vom Volk gewählten Abgeordneten, sondern wiederum aus den Mitgliedern dieser ständischen Gremien zusammen.

Das Verfassungswerk vom 30. April 1934 konnte freilich niemals den Anspruch erheben, einen reinen Ständestaat gesetzlich niedergelegt zu haben. Dagegen spricht vor allem die Einführung des Staats- und Länderrats. In den Staatsrat wurden vom Bundespräsidenten auf die Dauer von 10 Jahren verdiente charaktervolle Bundesbürger, von denen nach ihrem bisherigen Verhalten und nach ihren bisherigen Leistungen volles Verständnis für die Bedürfnisse und für die Aufgaben des Staates zu erwarten waren, berufen (Art. 46). Der Staatsrat, ein Gremium von der Bundesführung ohne besondere Berücksichtigung der ständischen Gebilde ausgewählter Staatsbürger, dessen Mitgliederstamm sich zwischen 40 bis 50 Staatsbürgern bewegte, stellte sonach ein stark konservatives Element im Staate dar. Seine Einführung beruhte vor allem auf der in Österreich besonders gehegten Befürchtung, es möchten die Stände bei alleiniger Zuständigkeit in der Beschließung von Gesetzen selbst wieder zu Parteien werden, einer Befürchtung, die besonders den ehemaligen Bundeskanzler Seipel anfänglich davon abhielt, sich rückhaltlos zum Ständestaat zu bekennen und ihn die Meinung äußern ließ: "Ich erwarte mir von einem sogenannten Ständeparlament keine wesentliche Besserung, wenigstens nicht von ihm allein. Ich sehe die Wurzel des Übels in der Parteienherrschaft." Zum Ständeparlament selbst erklärte er: "Die Stände würden selbst zu Parteien, was noch schlimmer wäre, weil damit die Zerreißung des Volksganzen erst recht fast unheilbar und dazu noch ein materialistisches Prinzip, das der wirtschaftlichen Wohlfahrt, zum alleinherrschenden gemacht würde." Gerade der Parteienwirrwarr hatte allerdings Seipel später doch zu einer Änderung seiner Ansicht gebracht und ihn im Jahre 1929 dafür eintreten lassen, daß trotz aller theoretischen und prinzipiellen Schwierigkeiten der Weg zu einem wirklichen Ständeparlament gesucht und gefunden werden müsse. Doch ist sowohl bei ihm, als auch bei anderen österreichischen Staatsvertretern und Staatsrechtlern die Forderung

nach der Einschaltung nicht bloß ständischer, sondern auch anderer staatspolitisch-konservativer Kräfte nie verschwunden. Die Einführung des Staatsrats ist deshalb auch in erster Linie darauf zurückzuführen, daß schwere Bedenken dagegen sprachen, "die Staatswillensbildung ausschließlich auf eine ständische Volksvertretung zu begründen, weil den politischen staatsgestaltenden Kräften zu wenig Wirkraum geboten und außerdem das Staatswohl durch das Hin und Her ständischer Interessengegensätzlichkeiten gefährdet wäre." Auch der Länderrat war deshalb in der Verfassung als ein Gegengewicht gegen allzu sehr hervorgehobene ständische Eigeninteressen gedacht.

Die Stellung des Bundeskanzlers war nach der österreichischen Verfassung von 1934 - worauf hier nicht näher eingegangen werden kann - eine außerordentlich starke, ja man darf geradezu sagen: autoritäre. Im Bereich der Staatswillensbildung hat der Versuch einer Verbindung des ständischen mit dem autoritären Gedanken zu manchen neuartigen Verfassungserscheinungen geführt. Einmal war die Existenz des Bundeskulturrats und des Bundeswirtschaftsrats in seiner jeweiligen Zusammensetzung keine gesicherte, sondern dem Bundespräsidenten war die Möglichkeit gegeben, diese beiden ständischen Vertretungskörper aufzulösen (Art. 55). Nach einer auf diese Weise erfolgten Auflösung des Bundeswirtschaftsrates und Bundeskulturrates konnte dann die Regierung sogar eine vom Bundestag abgelehnte Gesetzesvorlage in Kraft setzen (Art. 147 Abs. III). Eine weitere Einschaltung des autoritären Prinzips in die ständischen Grundzüge der Verfassung stellte der Art. 56 Abs. II dar. Nach ihm bedurften die Wahlen des Vorsitzenden und der Stellvertreter des Bundeswirtschaftsrats und des Bundeskulturrats der Bestätigung durch den Bundespräsidenten.

Weiterhin ist in diesem Zusammenhang noch einmal darauf hinzuweisen, daß trotz der Anerkennung des Bundestags als gesetzgebende Körperschaft die Gesetzesinitiative ausschließlich bei der Bundesregierung lag. Bei der Zusammensetzung des Bundestags konnte es der Regierung jedoch kaum geschehen, daß sie eine Ablehnung einer Gesetzesvorlage erfahren mußte: Bundeskulturrat und Bundeswirtschaftsrat sandten zusammen 30 Abgeordnete in den Bundestag, Staatsrat und Länderrat zusammen 29 (Art. 50). Die Mitglieder des Staatsrats und des Länderrats wurden jedoch direkt (Art. 46) oder indirekt (Art. 114 Abs. IV, Art. 49) vom Bundespräsidenten ernannt, so daß 29 der im Bundestag stimmberechtigten Mitglieder von vornherein als regierungstreu bezeichnet werden mußten. Da auch die 30 restlichen, aus dem Bundeswirtschaftsrat und dem Bundeskulturrat zu entsendenden Abgeordneten niemals geschlossen in Opposition zur Regierung gestanden hätten, war deshalb eine Ablehnung einer Re-

gierungsvorlage so gut wie ausgeschlossen.

Dieses Übergewicht der Regierungsmacht in der Verfassung 1934 erweckte auch bei ihren begeistertsten Anhängern Bedenken. Eine ständestaatliche Verfassung im Geiste der Enzyklika Quadragesimo anno war in Aussicht gestellt worden, und nun erwies sich dem kritischen Betrachter, daß das klare Übergewicht des Staates im Verfassungswerk vom 1. Mai 1934 doch an allen möglichen Stellen gesichert worden war: "Es galt der Welt zu zeigen, was eine echte ständische Vertretung vor einem schlechten Parlament voraus hat. Aber es wird sich auch der objektivste Beurteiler der ständischen Einschlüge der Staatswillensbildung fragen müssen, ob derart in ihrer Bewegungs- und Entschlußfreiheit beeengte ständische Vertretungsorgane ihrer Anlage nach imstande sein werden, diesen Beweis zu führen." (M e r k l, Die ständisch-autoritäre Verfassung, S. 80). Wieder wurde auf die Ausdehnung des ständischen Gedankenguts als den einzig möglichen Weg der Entwicklung der Verfassung gewiesen und vor einer Weitertreibung des Autoritätsgedankens eindringlichst gewarnt, "denn dies", so führte man an, "würde die österreichische Verfassung in die Nachbarschaft zu Staatsordnungen bringen, mit denen in Vergleich gestellt zu werden, gewiß nicht der Ehrgeiz österreichischer Verfassungsgebung sein kann". (M e r k l, a.a.O., S. 28). Die gangbare Entwicklungsrichtung der österreichischen Verfassung sei also nur die Durchbildung ihres ständischen Charakters.

Die Tatsache der Organbestellung in den ständischen Gebilden von seiten des Staates wurde schon (als ein durch die Verfassungsübergangsschwierigkeiten bedingter) Abweg vom Ständestaatsgedanken gekennzeichnet. Eine ganz klare Abkehr vom Ständestaatsgedanken aber trat vor allem in den "Übergangsbestimmungen" zur Maiverfassung zutage. Diese Übergangsbestimmungen verkörperten in Wirklichkeit bis zum Ende des österreichischen Staates den Verfassungszustand, da es der nur durch Gewalt sich aufrecht erhaltenden Regierung unmöglich war, die Maiverfassung in ihrem vollen Umfang und insbesondere mit ihren ständestaatlichen Bestimmungen in Kraft treten zu lassen. Wir haben schon früher einmal erwähnt, daß ein Grundzug ständestaatlicher Forderungen das Recht der ständischen Gebilde ist, ihre Vertreter im Staate frei zu bestimmen. Die Verfassung vom 1. Mai 1931 bestimmte so auch in Art. 48 Abs. IV, daß aus den einzelnen Berufsgruppen in die ständischen Vertretungskörper die einzelnen Vertreter zu entsenden seien. Im Verfassungsübergangsgesetz vom 19. Juni 1934, das die Regierung aufgrund des oben erwähnten umfassenden Ermächtigungsgesetzes vom 30. April 1934 erlassen hatte, wurde jedoch im § 21 festgelegt: "Die Mitglieder des Bundeskul-

turrats und des Bundeswirtschaftsrats beruft der Bundespräsident. Diese Berufungen erfolgen auf Vorschlag des Bundeskanzlers und bedürfen zu ihrer Gültigkeit seiner Gegenzeichnung." Ebenso konnte nach dieser Bestimmung der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers hin Mitglieder des Bundeswirtschaftsrats abberufen und an ihrer Stelle andere Mitglieder in diese ständischen Organe berufen. Durch diese Anordnung war das freie Zustimmungsrecht der ständischen Gebilde im Staat so gut wie ausgeschlossen. Im Sinne des Übergangsgesetzes konnte man lediglich von "quasiständischen Vertretungskörpern" (M e r k l, a.a.O., S. 130) in der Verfassung sprechen.

Unvoreingenommene, außerhalb Österreichs stehende Beschauer hielten mit ihren Bedenken diesem Verfassungszustand gegenüber nicht zurück und erklärten: "Es ist zu bezweifeln, ob in einem politisch aufgeweckten Volk eine derartige Desinteressierung sich wird durchsetzen lassen. Behält dieser Zweifel recht, dann bedeutet dies, daß die politischen Strömungen und Spannungen, da ihnen der verfassungsmäßige Weg abgeschlossen ist, neben der Verfassung Geltung suchen müssen, wodurch sich natürlich ein Hauptzweck jedes Staatsgrundgesetzes, eine Ordnung des gesamten politischen Lebens zu schaffen, als unerfüllt erweisen würde." (N a w i a s k y, Österreichische Verfassungsprobleme, 1934, S. 718).

Daneben kam als weiterer Nachteil hinzu, daß sich die Befürchtungen, die schon der österreichische Bundeskanzler Seipel ausgesprochen hatte, bewahrheiteten, daß sich nämlich die ständischen Körperschaften zu Tummelplätzen egoistischer Interessenvertretungen auswuchsen. Der wirtschaftliche Schacher und gegenseitige Kuhhandel zwischen den verschiedenen in diesen Organen vertretenen Berufsgruppen überwucherte die politischen Entscheidungen !

Man gewinnt beinahe den Eindruck, als ob der Abscheu vor der Überpolitisierung der österreichischen Nachkriegsepoche zu einer Unterpolitisierung der zu ihrer Ablösung bestimmten Form geführt hatte. Vielleicht haben auch über den Umweg über die "Heimwehr" die von dieser adoptierten, mit einem antidemokratischen Affekt geladenen Theorien Spann's zu der ihm selbst allerdings nicht in vollem Umfang zur Last zu legenden Auffassung geführt, man könne ein durch und durch politisches Gebilde wie den Staat mit einem Minimum von politischem Aufwand in richtigem Gang erhalten.

4. Kapitel: Problematik des Primats von Politik oder Wirtschaft in Form
der verfassungsrechtlichen Stellung der Ständekammer: Partei-
enstaat oder Ständestaat ?

Aus der Forderung eines Einbaues der ständischen Kräfte in das Verfassungsleben des Staates, die ihren Niederschlag in der Vertretung in der zweiten Kammer finden sollte, ist nun vielfach die Forderung nach einer Ersetzung (!) des Parteienparlaments durch eine Ständekammer getreten. Anstelle der politischen Parteien wurde der Ruf nach einer Alleinherrschaft der Stände erhoben. Diese Forderung hat ihre wohl ausgeprägteste Verkörperung in Österreich in der Zeit von 1934 bis 1938 gefunden, aber teilweise auch in andern Staaten, wie im faschistischen Italien und in Franco-Spanien. Wie wir aber bereits im vorausgehenden Kapitel gesehen hatten, war dieser reine ständische Aufbau nirgends voll verwirklicht. Was waren die Gründe hierfür ? Beruhten sie auf dem mangelnden guten Willen der Verfassungsgeber oder lagen dieser Tatsache strukturelle Voraussetzungen zu Grunde, die eine reine Verwirklichung des Ständestaats unmöglich machten ? Was sind vor allem die Mängel und potentiellen Nachteile eines staatspolitischen Mitwirkungsrechts der Stände im Staat ?

Hier steht an erster Stelle der Einwand, nach welchen Gesichtspunkten die Berufung ständischer Vertreter zur Stellungnahme in allgemein-politischen oder weltanschaulichen Fragen erfolgen sollte. Woher sollen noch so ausgezeichnete Vertreter der einzelnen wirtschaftlichen Berufe den Überblick, die Sachkenntnis, die Legitimation dazu nehmen ? Sie sind doch nicht nach solchen Gesichtspunkten ausgewählt worden. Berufsständische Interessen konkurrieren mit durchaus andersartigen, so z.B. religiösen, allgemein-ethischen oder ästhetischen Interessen. Man ist Landwirt oder Rechtsanwalt und darum keineswegs nur an landwirtschaftlichen oder anwaltschaftlichen Berufsfragen interessiert. Man wünscht eine bestimmte Gestaltung des Eherechts, der Schulart, man wünscht eine bestimmte Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche, und schließlich ist jedermann über die engen Grenzen seines Berufes hinaus an einer gerechten, zweckmäßigen oder auch nur erträglichen Ordnung des Ganzen interessiert. Innerhalb welcher Berufsgruppe könnten alle diese Lebensfragen zur Entscheidung gelangen ? Infolgedessen wird beispielsweise der starke Grad einer Vertretung der verschiedenen politischen und weltanschaulichen Richtungen zunächst vom Zufall abhän-

gig sein. Schon bei der folgenden Auswahl aber muß das dem ständischen Prinzip wesensfremde politische Prinzip eine Rolle spielen. Zu der Materialisierung der Berufsstände tritt dann noch ihre Politisierung. Beide Bedenken verschärfen sich wesentlich dann, wenn der politische Vertrauenskörper neben den berufsständischen verschwinden soll. Denn damit wäre auch seine wichtige Ausgleichsfunktion aufgehoben.

Des weiteren besteht die große Gefahr, daß die fein säuberliche Auseinandergliederung der Berufszweige nicht dazu dient, die Interessengegensätze im Volk zu überbrücken, sondern zu vertiefen. "Ein aus wirtschaftlichen Interessentengruppen zusammengesetztes Parlament hat gerade in volks- und weltwirtschaftlichen Dingen nur zu häufig vollständig versagt." (Adolf Weber, Weltwirtschaft, S. 161). Zwischen den berufsständischen Gruppen untereinander besteht naturgemäß nicht Interessengemeinschaft, sondern Interessengegensatz. Dieser Gegensatz wird aber gerade durch die Organisation der gemeinsamen Interessen in den einzelnen berufsständischen Gruppen noch verschärft. Der Interessencharakter der berufsständischen Gruppen ist nicht geringer, ja womöglich noch stärker als der der politischen Parteien, da es sich dort nur um materielle Interessen handelt. Daß die Parteien auf "Eigenruß" beruhen, bedeutet nur, daß sie Interessengemeinschaften sind. Mit den Berufsständen stellt man also den Parteien insofern nichts andersartiges gegenüber, denn auch jene sind nur Interessengemeinschaften. Bei der nun einmal in der Erfahrung gegebenen und hier unvermeidlichen Interessengegensätzlichkeit kann der Gemeinschaftswille, wenn er nicht einseitig das Interesse nur einer Gruppe ausdrücken will, nichts anderes als die Resultante, der Kompromiß zwischen entgegengesetzten Interessen sein. Es besteht aber dann die große Gefahr, daß dieser ausgehandelte Kompromiß ein Kuhhandel ist: Votum der Landwirtschaft für Verlängerung der Urheberrechtsfrist als Gegenleistung für die Erhöhung des Käsezolls. Einen solchen Gruppenegoismus aber durch Zuerkennung öffentlich-rechtlicher Stellung zu privilegieren, besteht wahrhaftig kein Anlaß. Nichts wäre ein größerer Fehlschlag der berufsständischen Organisationen, als wenn sie auf die Schaffung selbstsüchtiger Monopole hinausliefe.

Die rein berufsständische Vertretung würde keine größere Garantie für die Wirksamkeit der staatlichen Gesinnung gewähren als das System des parlamentarischen Parteienstaats. Vielmehr würden die politisch oft ganz verschieden gerichteten Berufsgenossen sich wohl nur auf einem Boden sicher zusammenfinden: dem der materiellen gemeinsamen Interessen, und so stände denn zu erwarten, daß zum Schaden hoher Staats- und Gesellschaftsziele die

egoistischen Wirtschaftsinteressen das öffentliche Leben in steigendem Maße beherrschen würden.

Es ist nicht zu leugnen, daß diese Einwände jede Form der berufsständischen Vertretung treffen, in der überhaupt die Berufsstände einen wesentlichen Einfluß auf die Politik ausüben. Auch in dem denkbar günstigsten Fall, daß die Meinungen der Berufsvertreter ohne Rücksicht auf ihre Zahl von einer unparteiischen Stelle sachlich ausgewogen werden und nach Möglichkeit eine Berücksichtigung aller Interessen auf dem Wege der Einigung erstrebt wird, würden doch die höheren Ziele des Staates, diejenigen, die nur der Staat verwirklichen kann und in denen er mehr als ein bloßer Überbau über den Einzelinteressen ist, unberücksichtigt bleiben. Die Sorge um die politische Stellung des Volkes, um die Gesunderhaltung von Staat und Volkskörper für eine fernere Zukunft, die Vorsorge für künftige Generationen, die Erfüllung von Kulturaufgaben, alles das würde zurücktreten hinter den unmittelbaren Interessen der lebenden Generation. Steht nun aber auch fest, daß die berufsständische Vertretung nicht imstande ist, die überindividuellen Interessen des Volkswillens zur Geltung zu bringen, so haben wir damit noch kein Urteil über sie gewonnen, solange wir nicht die Frage beantwortet haben, wozu denn nun diese höchsten Ziele des Staates verwirklichen soll und wie die berufsständische Vertretung voraussichtlich auf die Träger dieser Werte zurückwirken würde. Praktisch angewandt auf die Probleme des Staatslebens lautet die Frage vor allem dahin, ob die politischen Parteien geeignete Träger der überindividuellen Staatszwecke sind und ob sie in der Erfüllung dieser Aufgaben durch die Einrichtung einer berufsständischen Vertretung gehemmt werden würden. Nun hat die Entwicklung z.B. des deutschen Parteiwesens seit 1848 gerade gezeigt, daß die im Anfang vorhandenen höheren politischen Ideale mehr und mehr verblaßt sind, weil die Parteien sich genötigt sahen, dem dringenden Verlangen der einzelnen Volksteile nach Vertretung ihrer Berufs-, Klassen- und Standesinteressen entgegenzukommen. Eine Vertretung dieser Interessen war notwendig, auch vom Standpunkt des Staates aus, wenn der Regierung die Möglichkeit gegeben werden sollte, Gesetze sachlich vorzubereiten, und wenn man die lebendigen Volkskräfte für den Staat gewinnen wollte. Falsch wäre es also, den Zweck der Volksvertretung ausschließlich in der Geltendmachung der überindividuellen Staatsgesinnung zu sehen. Das Interesse des Staates selbst fordert es, daß die Interessen der einzelnen im Staate sich geltend machen können. Das bedeutet aber, daß in dem Begriff der Volksvertretung zwei Aufgaben vereinigt sind, die so verschiedene Einstellungen voraussetzen, daß ihre gleichzeitige Erfüllung durch ein und dieselbe Stelle so gut wie unmöglich ist. Hieraus erklärt sich auch, daß

sowohl die Verteidiger des berufsständischen Gedankens wie die des Parteiparlaments sich selbst für die Vertreter der Standesinteressen halten und dem Gegner den Vorwurf machen, Sonderinteressen zu vertreten. Die Parteien fühlen sich als Träger überindividueller politischer Ideen, denen gegenüber die berufsständischen Forderungen als Sonderinteressen erscheinen. Die Berufsstände dagegen haben von sich das Bewußtsein, wahre Volksinteressen sachlich zu vertreten und damit dem Staatsganzen zu dienen, während die Parteien angeblich die Volksinteressen aus agitatorischen Gründen zu allgemeinen Phrasen verzerrten und damit letzten Endes nur den Interessen der Parteioorganisation selbst dienen würden.

Was hätte es weiterhin für Konsequenzen, wenn man die berufliche Gliederung der modernen Wirtschaft oder gar die Aufspaltung einer industriell-kapitalistischen Gesellschaft in Klassen auch zum Prinzip der politischen Organisation machen will ? Es ist ohnedies ein Mangel unserer Zeit, daß seit Jahrzehnten unser parlamentarisches Leben aus der Ebene der hohen Politik, die es im 19. Jahrhundert erreicht hat, immer mehr in die bloße Wirtschaftspolitik, in die Ebene der wirtschaftlichen Interessengegensätze und des Klassenkampfes herabgesunken ist. Gewiß muß der Staatsmann und Politiker von heute die wirtschaftlichen und sozialen Vorgänge seiner Zeit genau beobachten und verstehen. Aber Staatspolitik erschöpft sich nicht darin und muß auch dort, wo sie die Wirtschaft und das Sozialleben zum tatsächlichen Gegenstand hat, nach Möglichkeit über dem Widerstreit der Interessen stehen. Ein ständisches Parlament hat unter heutigen Verhältnissen allein schon auf Grund seiner beruflichen Zusammensetzung stets die Neigung, sich im Wirtschafts- und Sozialpolitischen - und zwar im Sinne eines bloßen Gruppenegoismus - zu erschöpfen. "In welchem Maße eine solche Körperschaft ein bloßer Interessentenhaufen sein kann, mehr als jedes gewählte Parlament, hat der deutsche Reichswirtschaftsrat bewiesen." (B a r b a r i n o, a.a.O., S.93). Haben nicht die Wirtschaftsmächte unserer Zeit, Industrie und Finanz, Berufsverbände und Arbeitnehmerorganisationen schon einen allzu weit gehenden, oft gefährlichen Einfluß auf das politische Leben ? Soll man diesen noch ausdrücklich organisatorisch unterbauen ? Ein berufsständisches Parlament ist unter heutigen Verhältnissen kein geeignetes Instrument wahrer politischer Führerauslese.

Aber auch, wenn man dem Gedanken einer berufsständischen Volksvertretung näher tritt, so zeigt sich sofort eine weitere Schwierigkeit, die in der technischen Ausführung liegt. Es ist eben die ungeheure Differenziertheit der heutigen Wirtschaftsgesellschaft, an der die berufsständische Gliederung Schiffbruch erleidet. "Denn überall müßte ja", schreibt Max W e b e r,

"für die Abgrenzung der Wahlkörperschaften ein formales Merkmal gefunden werden, dem aber unter den heutigen wirtschaftlichen Verhältnissen der materielle, ökonomische Sinn der betreffenden Stellung hundertfältig ins Gesicht schlägt. Unsere moderne Wirtschaft zeichnet sich ja im Gegensatz zur ständisch-gebundenen Wirtschaft gerade dadurch aus, daß man aus der äußeren Stellung fast nie entnehmen kann, welche ökonomische Funktion dem einzelnen eignet, daß auch die eingehendste Berufsstatistik noch nicht das geringste von der inneren Struktur der Wirtschaft verrät." Die moderne kapitalistische Wirtschaft ist bis zum heutigen Tag vom Prinzip der Veränderung, des technischen und organisatorischen Fortschritts beherrscht, auch wenn die freie Konkurrenz im liberalen Sinn des 19. Jahrhunderts längst nicht mehr Geltung hat. Daher ist es richtig, wenn Max Weber feststellt: "Etwas objektiv Unwahrhaftigeres als den Versuch, in einem Zeitalter beständiger technischer und kommerzieller Umschichtungen und fortschreitender zweckverbandsmäßiger ökonomischer und sozialer Bindungen 'organische' Gliederungen im alten Sinn als politische Wahlkörper schaffen zu wollen, gibt es schon aus diesen rein ökonomischen Gründen in aller Welt nicht." (Max Weber, "Wahlrecht und Demokratie in Deutschland", 1921, S. 287/88). Wo immer man dennoch versucht hat, berufsständische Wahlkörperschaften zu bilden, ist man in groben und ganz formalen Vereinfachungen stecken geblieben, die mit der äußerst komplizierten Wirtschaftsgesellschaft von heute keinerlei Ähnlichkeit aufweisen. Das äußerste an brutaler Vereinfachung sind die Wahlkörperschaften der russischen Sowjets.

Ein weiterer Einwand, der vielfach gegen die berufsständische Vertretung erhoben wird, ist der, daß ein Parlament, in dem alle einzelnen Berufe vertreten sind, zu groß wird, um arbeitsfähig zu sein. Stier-Somlo sagt darüber folgendes: "Die Berufsgliederung ist in jeder modernen Volkswirtschaft so groß - die deutsche Berufsstatistik zeigt uns mehrere tausend von Berufen -, daß die Vertretung aller Berufe einen unübersehbar großen Parlamentskörper notwendig machen würde. Ausgeschlossen aber dürften keine irgendwie nennenswerten Gruppen sein. Die Gliederungen sind so mannigfaltig, daß die Volksvertretung, die ihr Abbild sein sollte, wieder in zahllose Einzelgruppen zerfiel, oder aber, es würden so große Gruppen werden müssen, daß in ihnen die wesensverschiedensten Interessen sich zusammenfänden, womit dann wieder der Zweck der ganzen Einrichtung vereitelt wäre."

Dann aber müßte vor allem feststehen, wer das Ausmaß der Bedeutung zu bestimmen hat, die jeder Berufsgruppe zukommt, wer ihre Rangordnung festzulegen hat und nach welchem Maßstab dabei vorzugehen ist. Und selbst wenn diese - in Wahrheit nicht lösbar - Fragen gelöst werden, und selbst wenn

schon ein berufsständischer Vertretungskörper gebildet wäre, in dem die verschiedenen berufsständischen Gruppen eine im Verhältnis zu ihrer Bedeutung stehende Vertretung finden, dann bliebe erst recht noch das Problem offen, nach welchem Grundsatz innerhalb eines solchen Vertrauenskörpers ein einheitlicher Wille gebildet werden könnte. Müßte man hier nicht schließlich doch zu dem "mechanischen" Prinzip der Majorität greifen? Und wenn dem so wäre, hätte es dann noch einen Sinn, der Bildung eines solchen Vertretungskörpers eine berufsständische Organisation zugrunde zu legen? Wenn im Vertrauenskörper die Majorität gegen die Minorität entscheidet, dann ist es wohl sinnvoller, solches Parlament auf eine Berufsordnung zu stellen, die jeden einzelnen Wähler nicht bloß als Angehörigen eines bestimmten Berufes, sondern als Glied des Staatsganzen und darum nicht nur an Berufsfragen, sondern grundsätzlich an allen Angelegenheiten interessiert voraussetzt, die den Gegenstand der staatlichen Ordnung bilden können. Das ist letztlich der Grund, weshalb eine berufsständische Organisation niemals das demokratische Parlament ganz ersetzen, sondern stets nur neben diesem als beratender, höchstens aber als mitentscheidender Faktor bestehen kann, dessen Hauptfunktion darauf beschränkt bleibt, die bei der Rechtserzeugung in Frage stehenden Interessen deutlich zum Ausdruck zu bringen, den eigentlichen Gesetzgeber zu informieren. Eben darum reicht der Gedanke der berufsständischen Organisation zu einer Lösung des Problems der Staatsform nicht aus.

Der Gegensatz der wirtschaftlichen Gruppen läßt sich nicht mechanisch durch Abstimmung lösen, sondern nur durch eine ihnen unparteiisch gegenüberstehende Staatsgewalt, die unter Berücksichtigung der tatsächlichen Machtverhältnisse den Werke vernichtenden Kampf zwischen den wirtschaftlichen Gruppen verhindert und dadurch für jede Gruppe die Mitarbeit am Staatsleben vorteilhafter erscheinen läßt. Die Lösung kann sich also nur so ergeben, daß die letzte Entscheidung der Interessengegensätze zwischen den berufsständischen Gruppen schließlich doch einer Autorität übertragen wird, die nach einem dem berufsständischen Prinzip fremden Gesetz erzeugt wird, nämlich entweder einem demokratischen, aus dem Gesamtvolk gewählten Parlament oder einem mehr oder weniger autokratisch gestalteten Organ. Die berufsständische Organisation kann der ihrer Natur entsprechenden, sehr kräftigen Tendenz zu weitgehender Differenzierung kein eigenes Integrationsprinzip als Gegengewicht bieten. Mit vollem Recht hat man hervorgehoben, daß für die Bildung des staatlichen Willens, soweit es sich nicht um rein interne Angelegenheiten, die der Autonomie der berufsständischen Gruppen überlassen bleiben, handelt, nur die Willensübereinstimmung aller oder doch der an der Entscheidung interessierten Gruppen das den Staatswillen bildende Prinzip der be-

rufsständischen Verfassung sein müßte. Das ist natürlich praktisch unmöglich. Gerade hier zeigt sich, wie gänzlich inhaltsleer und unanwendbar die Formel ist, mit der man den berufsständischen Gedanken gegen das demokratische parlamentarische Prinzip auszuspielen pflegt: Jeder Gruppe sei ein ihrer Bedeutung für das Ganze entsprechender Anteil an der Bildung des Staatswillens einzuräumen. Zunächst: Dieser berufsständische Gedanke könnte das Repräsentationssystem und somit den Parlamentarismus nicht - wie mitunter behauptet wird - beseitigen, sondern anstelle des demokratischen nur wieder ein anderes Vertrauensorgan setzen. Der ganze Unterschied wäre bloß der, daß als Wahlkörper nicht wie in der Demokratie - sei es direkt, sei es indirekt - die politischen Parteien, sondern die berufsständisch organisierten Gruppen fungieren würden. Denn die Unmittelbarkeit der Willensbildung ist auch innerhalb der berufsständisch gebildeten Gruppe nicht praktikabel. Es handelt sich also nur um die Realisierung eines Ständeparlaments.

Nun fällt aber die Rolle, den Berufsständen als unparteiische Spitze des Staates gegenüberzutreten, in der republikanisch-demokratischen Staatsform in erster Linie dem Parlament zu. Wir hatten bereits gesehen, daß durch diese Sachlage an das Parlament, falls es das einzige Organ für die Willensäußerung des Volkes ist, Anforderungen gestellt werden, die unter sich so entgegengesetzt sind, daß sie unmöglich durch ein und dasselbe Organ erfüllt werden können. Die Volksvertretung soll auf der einen Seite die Fähigkeit besitzen, politisch führend den Staatswillen zu erzeugen, wobei sie den Sonder- und Gruppeninteressen unparteiisch gegenüberstehen muß, andererseits sollen aber auch die Einzelinteressen aller verschiedenen Volksklassen sachgemäß zum Ausdruck gelangen. Die gleichzeitige Erfüllung beider Aufgaben durch das Parlament hat sich als psychologisch unmöglich erwiesen. Der Versuch, sie zu vereinigen, hat dazu geführt, daß keine von beiden voll erfüllt werden konnte. Wir hatten gesehen, daß diese Anforderungen zusammen mit zahlreichen andern Gesichtspunkten auf die Notwendigkeit hinweisen, die beiden entgegengesetzten Aufgaben, die bisher im Parlament vereinigt waren, Erzeugung des Staatswillens und Vertretung der Einzelinteressen, grundsätzlich voneinander zu trennen, indem die Interessenvertretung in eine neue Körperschaft verlegt wird, das Parlament aber mit allen Mitteln auf seine eigentliche Aufgabe, unparteiisch über den Einzelinteressen zu stehen, zugeschnitten wird.

Ein weiterer wesentlicher Gesichtspunkt, der hierbei zu beachten ist, ist der, daß, falls es nicht gelingt, im reinen Ständestaat auf berufsständischer Grundlage einen wirklichen Wahlmechanismus zu entwickeln, das System der berufsständischen Vertretung notwendig ein starres System bleibt.

Und damit kommen wir auf den wahren Hintergrund jener Forderungen nach einem berufsständisch gegliederten Parlament. Die Sitze können praktisch nur fest an die einzelnen Berufsgruppen aufgeteilt werden, und innerhalb dieser Aufteilung ist für eine wirkliche Wahlentscheidung kein rechter Platz mehr. Das Pendel der öffentlichen Meinung kann sich daher in einem solchen Parlament nicht auswirken. Ein moderner Staatsmann kann aber, sofern er es vermeiden will, Diktator zu sein, nicht ohne lebendige Fühlungnahme mit einer frei sich bildenden öffentlichen Meinung bleiben. Die berufsständischen Körperschaften sind daher, wo sie versucht wurden, meist nur Ausstattungsstücke des Diktaturregimes und der Autokratie geblieben, die gerade durch die Vermeidung allgemeiner Wahlen die öffentliche Meinung umgehen wollen und eine Volksvertretung vortäuschen, welche in Wahrheit keine ist. Die Beispiele vornehmlich Österreichs, aber auch Portugals, des faschistischen Italiens und Franco-Spaniens geben hiervon Zeugnis.

Gegen berufsständische Parlamente ist schließlich weiterhin vorgebracht worden, daß die Vertretung der Berufsinteressen allein zu einseitig sei, daß "die summarisch unter dem Gesichtspunkt des Berufs Vereinigten sich durch diese keineswegs in der Fülle ihrer Beziehungen zum Staat, um deretwillen sie Teilnahme verlangen, vertreten fühlen würden." Dieser unzweifelhaft richtige Einwand trifft nur den Fall, daß das berufsständische Parlament als einzige (!) Kammer die gesamte Volksvertretung darstellt. Steht dagegen die berufsständische Kammer neben einer allgemeinen Volkskammer, so ergibt sich die Frage, ob nicht die Berufsinteressen dadurch zu stark in den Vordergrund gerückt werden und ob nicht aus denselben Gründen, die zur Forderung einer besonderen Berufsvertretung geführt haben, auch eine besondere Vertretung der sonstigen materiellen und ideellen Interessen gefordert werden müsse. Schon Windthorst hatte in den Beratungen über Bismarcks Volkswirtschaftsrat zur Erwägung gestellt, ob man nicht neben der geplanten Vertretung der wirtschaftlichen Interessen auch eine solche der geistigen Interessen schaffen müsse. Felix W e l t s c h und in der jüngsten Zeit Ernst v o n H i p p e l haben aus der Erkenntnis, daß im Parteienparlament der wahre Wille des Volkes nicht zum Ausdruck komme, gefordert, daß man dem Wähler Gelegenheit geben müsse, in mehreren verschiedenen Organisationen zu wählen, um getrennt voneinander seine wirtschaftlichen, beruflichen, kulturellen und sonstigen Interessen wahrnehmen zu können. Aus den verschiedenen Gruppen sollte ein Wirtschaftsparlament, ein Kulturparlament und ein Parlament der Staatsnotwendigkeiten hervorgehen - ein Gedanke, der schon im Österreich der 30er Jahre seine Verwirklichung gefunden hatte, vor allem aber auch, wenn auch in andersartiger Weise, im Bayerischen Senat, über den wir im folgenden Hauptteil zu sprechen kommen werden.

Hier sei abschließend als Ergebnis der vorstehenden Betrachtungen das eine festgestellt: Die Bestrebungen zur Reform und zur Verbesserung der Mängel und Auswüchse des Parlamentarismus und des Parteienstaats können nicht in einer Beseitigung dieser Institutionen selbst bestehen. Ein reiner Ständestaat ist, wie wir gesehen hatten, in einer wirklich demokratischen Staatsform, und auf diese kommt es hier ja selbstverständlich allein an, nicht möglich. Wohl aber ist es wünschenswert, neben die horizontale Vertretung des Volkes im Parteienparlament eine vertikale Vertretung in Form einer Ständekammer zu stellen, die nicht nur Berufsstände, sondern auch die kulturellen Bereiche des Volkes repräsentiert. Nicht also die Alternative: Parteienstaat oder Ständestaat, sondern die harmonische Synthese aus der Vertretung der politischen Kräfte in einer ersten Kammer einerseits und die der kulturellen und wirtschaftlichen Kräfte in einer zweiten Kammer andererseits stellt die wünschenswerte Form zur Sicherung einer ausgewogenen, demokratischen Staatsform dar.

IV. Hauptteil

Problematik des Bayerischen Senats

1. Kapitel: Die verfassungsrechtliche Regelung der zweiten Kammer in der Bayerischen Verfassung von 1946.

Die gesetzlichen Grundlagen des Bayerischen Senats sind die Art. 34 bis 42 der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 und das Gesetz über den Senat vom 31. Juni 1947 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1947, S. 162).

Da das Gesetz über den Senat im wesentlichen nur Ausführungs- und Ergänzungsbestimmungen zu den einschlägigen Artikeln der Verfassung enthält, kann im folgenden auf eine gesonderte Darstellung seines Inhalts verzichtet werden. Es wird genügen, im Zusammenhang mit der Erläuterung der einzelnen Verfassungsbestimmungen die betreffenden Gebiete jeweils zu streifen.

Aus seiner Stellung im systematischen Aufbau der Bayerischen Verfassung, in der ihm wie jedem der drei übrigen obersten Staatsorgane ein selbständiger Abschnitt des ersten Hauptteils "Aufbau und Aufgaben des Staates" gewidmet ist sowie aus der Art der ihm übertragenen Aufgaben ergibt sich, daß der Senat ebenso wie der Landtag, die Staatsregierung und der Verfassungsgerichtshof oberstes Staatsorgan ist.

Die wesentlichen Bestimmungen über die Art und die Zusammensetzung des Senats sowie über die Wahl, die Wählbarkeit, die Amtsdauer und die Rechte seiner Mitglieder sind in den Artikeln 34 bis 38 und im Art. 42 der Bayerischen Verfassung enthalten.

Grundsätzlich bestimmt Art. 34: "Der Senat ist die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes."

Er setzt sich aus 60 Mitgliedern zusammen (Art. 35), wovon
11 Vertreter der Land- und Forstwirtschaft,
5 " " " Industrie und des Handels,

- 5 Vertreter des Handwerks,
11 " " der Gewerkschaften,
4 " " der freien Berufe,
5 " " der Genossenschaften,
5 " " der Religionsgemeinschaften,
5 " " der Wohltätigkeitsorganisationen,
3 " " der Hochschulen und Akademien,
6 " " der Gemeinden und Gemeindeverbände

angehören.

Die Senatoren werden von den zuständigen Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts nach demokratischen Grundsätzen gewählt. Die Vertreter der Religionsgemeinschaften werden von diesen bestimmt.

Zum Senator kann nur ein wahlfähiger Staatsbürger berufen werden, der das 40. Lebensjahr vollendet hat. Er soll sich durch Rechtlichkeit, Sachkenntnis und Erfahrung auszeichnen (Art. 36 BV).

Die Senatoren bleiben sechs Jahre im Amt. Alle zwei Jahre scheidet ein Drittel der gewählten Senatoren aus und findet eine neue Wahl statt. Wiederberufung ist zulässig (Art. 37 BV).

Es gilt der Grundsatz der Inkompatibilität, d.h., die Senatoren können nicht zugleich Mitglieder des Landtages sein (Art. 38 BV).

Der Senat kann Anträge und Gesetzesvorlagen unmittelbar oder durch die Staatsregierung an den Landtag bringen. Die Staatsregierung hat die Anträge und Vorlagen des Senats ungesäumt dem Landtag vorzulegen (Art. 39 BV).

Der Senat ist dazu berufen, zu den Gesetzesvorlagen der Staatsregierung auf deren Ersuchen gutachtlich Stellung zu nehmen. Die Staatsregierung soll diese Stellungnahme bei allen wichtigen Angelegenheiten einholen. Sie muß es tun bei dem Gesetz über den Staatshaushalt, bei verfassungsändernden Gesetzen und bei solchen Gesetzen, die dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden sollen (Art. 40 BV).

Die vom Landtag beschlossenen Gesetze sind dem Senat noch vor der Veröffentlichung zur Kenntnisnahme vorzulegen. Der Senat kann gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz innerhalb eines Monats begründete Einwendungen erheben und sie dem Landtag zuleiten. Hat der Landtag ein Gesetz für dringlich erklärt, so beschränkt sich diese Frist auf eine Woche. Der Landtag beschließt darüber, ob er den Einwendungen Rechnung tragen will (Art. 41 BV).

2. Kapitel: Vergleich mit der Verfassungsrechtlichen Position der
früheren zweiten Kammer, der Kammer der Reichsräte in
Bayern.

Die Legislative des modernen Königreichs Bayern im 19. und 20. Jahrhundert war der Landtag. Er bestand aus zwei Häusern: der Kammer der Abgeordneten und der Kammer der Reichsräte. Die bayerische Verfassung vom 26. Mai 1818 bestimmte über die Zusammensetzung und die Befugnisse dieser zweiten Kammer folgendes:

Titel IV

§ 2

Die Kammer der Reichsräte ist zusammengesetzt aus

- 1.) den volljährigen Prinzen des königlichen Hauses,
- 2.) den Kronbeamten des Reiches,
- 3.) den Häuptern der ehemals reichsständischen fürstlichen und gräflichen Familien, als erblichen Reichsräten, solange sie im Besitz ihrer vormaligen reichsständischen, im Königreiche gelegenen Herrschaften bleiben,
- 4.) einem vom König ernannten Bischof und dem jedesmaligen Präsidenten des protestantischen Generalkonsistoriums,
- 5.) aus denjenigen Personen, welche der König entweder wegen ausgezeichneter, dem Staate geleisteter Dienste oder wegen ihres Vermögens oder wegen ihrer Geburt zu Mitgliedern dieser Kammer entweder erblich oder lebenslänglich besonders ernennt.

§ 4

Die Zahl der lebenslänglichen Reichsräte kann den dritten Teil der erblichen nicht übersteigen.

§ 5

Die Reichsräte haben Zutritt in die Kammer der Reichsräte nach erreichter Volljährigkeit. Eine entscheidende Stimme aber kommt den Prinzen des königlichen Hauses erst mit dem 21., den übrigen Reichsräten erst mit dem 25. Lebensjahr zu.

§ 16

Die Kammer der Reichsräte wird gleichzeitig mit jener der Abgeordneten zusammen berufen, eröffnet und geschlossen.

§ 18

Die Anträge über die Staatsauflagen (Steuern) bestehen zuerst in der Kammer der Abgeordneten und werden dann durch diese an die Kammer der Reichsräte gebracht. Alle übrigen Gegenstände können nach der Bestimmung des Königs der einen oder andern Kammer zuerst vorgelegt werden.

Aus diesen Bestimmungen der bayerischen Konstitution von 1818 geht also hervor, daß beide Kammern völlig gleichberechtigt waren. Eine Ausnahme bestand nur - ähnlich wie im englischen Oberhaus und dem Senat der USA - hinsichtlich des Initiativrechtes bezüglich der Steuergesetze. Versagte die zweite Kammer einem Gesetz ihre Zustimmung, so kam es also nicht zustande.

Gleich der französischen Charte von 1814 und den beiden andern süddeutschen Verfassungen dieser Zeit enthielt auch die bayerische Verfassung das Zweikammersystem als konservativ beruhigendes und mäßigendes Gegengewicht gegen die politischen Kräfte, die im dritten Stand zum Ausleben drängten. Bezeichnend sind die Worte, mit denen der Staatsrat und Generaldirektor von Krenner seine Zustimmung zum Zweikammersystem begründete: "In früheren Zeiten sei er gegen die Bildung zweier Kammern gewesen. Allein die um sich greifende Idee einer Volkssouveränität, die er mit Schrecken entstehen und sich verbreiten sehe, hätte ihn überzeugt, daß, wolle und müßte man eine Ständerversammlung haben, die Abteilung in zwei Kammern wesentlich und ohne Gefahr nicht zu umgehen sei." Wie Montesquieu, wie die Freiherren vom Stein und von Wangenheim, so sahen auch die bayerischen Staatsmänner das Wesen der guten Verfassung in einer wohlabgewogenen Verbindung des monarchischen mit dem aristokratischen und dem demokratischen Element. Staatsrat von Zentner, einer der Mitschöpfer der bayerischen Verfassung, hat aber in seinem Vortrag vom 7. Juli 1819 ausdrücklich erklärt, daß damit der bayerische Staat keineswegs "in einen monarchisch-aristokratisch-demokratischen Staat umgeändert", sondern "in seiner Form ein rein monarchischer Staat geblieben sei". Diese Absicht bewahrheitete sich aber nur für die erste Zeit. Aus der stets streng verfassungsmäßig regierten konstitutionellen Demokratie in Bayern entwickelte sich gegen Ende des 19., vor allem aber zu Beginn des 20. Jahrhunderts unter der Aera des Prinzregenten Luitpold und König Ludwigs III. eine parla-

mentarische Monarchie mit ausgeprägtem demokratisch-freiheitlichem Charakter, dem auch die zweite Kammer, die Kammer der Reichsräte, nicht hindernd im Wege stand.

Von der Kammer der Reichsräte erwartete man - wie in Frankreich, wie in Württemberg und in Baden - eine gewissermaßen erbliche Anhänglichkeit, Sinn für die Erhaltung der bestehenden Ordnung und die Kronrechte. In der Tat bezeichnete die zweite Kammer gleich bei ihrer ersten Tagung als ihre besondere Aufgabe "... dem Drängen nach Veränderung und Verbesserung einen Damm zu bauen". "Dem Wandelbaren Festigkeit, der Beweglichkeit Stetigkeit, den Veränderungsprinzipien das erhaltende Prinzip entgegenzusetzen." Die Standesherrn insbesondere hoffte man in Bayern durch einen ehrenvollen Platz in der Ständeversammlung mit dem neuen Staat und dem neuen Herrscherhaus auszusöhnen. Schon bei der Mediatisierung war ihnen dieses Versprechen gegeben worden.

Der Ständeversammlung, d.h. dem aus der Kammer der Abgeordneten und der Kammer der Reichsräte bestehenden Landtag, waren durch die Verfassung folgende Rechte eingeräumt:

- 1.) Das Recht der Gesetzgebung. Ohne die Zustimmung der Stände sollte kein allgemeines neues Gesetz, "welches die Freiheit der Person oder das Eigentum der Staatsangehörigkeit betrifft", erlassen, abgeändert oder authentisch erläutert werden.
- 2.) Das Recht der Steuerbewilligung. Es konnte an keine Bedingungen geknüpft werden. Die Steuern mußten immer auf sechs Jahre hinaus bewilligt werden. Zur Vermehrung der Staatsschulden war ebenfalls die Zustimmung der Stände erforderlich, die einen Staatsschuldenkommissar ernannten.
- 3.) Das Recht der Prüfung von Beschwerden der Staatsbürger und Gemeinden.
- 4.) Das Recht der Verfassungsbeschwerde an den König, insbesondere das Recht, gegen jeden höheren Staatsbeamten wegen vorsätzlicher Verfassungsverletzung beim König Anklage zu erheben.

Dem König war das Recht vorbehalten, die Sitzungen der Stände zu verlängern, zu vertagen und die Ständeversammlung aufzulösen.

Von besonderer Bedeutung, vor allem bei Betrachtung der Stellung des heutigen Senats, sind die Reformversuche, die während des ganzen 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts auf eine Änderung und Erweiterung der Zusammensetzung der Kammer der Reichsräte, also der damaligen zweiten Kammer in

Bayern, abzielten *).

Im Jahre 1848 beschloß die erste Kammer, d.h. die Kammer der Abgeordneten, bei der Beratung des Wahlgesetzes für die Kammer der Abgeordneten an den König die Bitte zu richten, daß dem Landtag auch "ein Gesetzentwurf über die zeitgemäße Umbildung der Kammer der Reichsräte" vorgelegt werde. Diesem Wunsch schloß sich die zweite Kammer einstimmig an, änderte aber das Wort "Umbildung" in "Erweiterung". Der Landtagsabschied vom 4. Juni 1848 versprach eine "sorgfältige Würdigung und geeignete Berücksichtigung" der gestellten Bitte.

Im Jahre 1850 legte infolgedessen das Ministerium (von der Pfordten) einen Gesetzentwurf über die Erweiterung der Kammer der Reichsräte vor, der den veränderten Zeitanschauungen in hohem Maße entgegenkam. Die zweite Kammer sollte nicht mehr als Trägerin von Standesinteressen, sondern als Verkörperung der staaterhaltenden Kräfte erscheinen. Demgemäß sollte die Würde eines erblichen Reichsrates fortan an nichtadelige Fideikommißbesitzer verliehen und den Vertretern des Großgrundbesitzes Repräsentanten des beweglichen Vermögens in der Weise an die Seite gestellt werden, daß für jeden Regierungsbezirk je zwei Mitglieder von den 300 Höchstbesteuerten aus ihrer Mitte auf Lebenszeit in die Reichsratskammer gewählt würden. Staatsminister von der Pfordten übergab persönlich den Gesetzentwurf in der Sitzung der Kammer der Reichsräte vom 13. Mai 1850. Er kam aber weder in diesem noch im folgenden Jahr zur Beratung.

In der Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 27. Juni 1863 richtete der Abgeordnete der Fortschrittspartei, Dr. Völk, an die Staatsregierung die Anfrage, ob sie beabsichtige, auf die früher zugesagte Vorlage eines Gesetzentwurfes über eine zeitgemäße Erweiterung der Kammer der Reichsräte zurückzukommen. Völk begründete die Anfrage mit der Beschlußunfähigkeit der zweiten Kammer infolge der Minderjährigkeit oder des zu hohen Alters von Reichsratsmitgliedern und bezeichnete als wünschenswerte und zeitgemäße Erweiterung die Zuziehung von Vertretern der Universitäten, der größeren Städte, der Großindustrie und des im Fideikommißverband befindlichen Großgrundbesitzes. Der Minister des Innern, v. Neumayr, wies auf das ersprießliche Zusammenwirken der beiden Kammern unter sich und mit der Krone hin und erklärte, die Regie-

*) Die Darstellung stützt sich dabei im folgenden im wesentlichen auf die ausgezeichneten Ausführungen, die Michael Doeberl in seinem Buch "Ein Jahrhundert Bayerischen Verfassungslebens", 1918, hierzu gemacht hat.

rung sähe sich nicht veranlaßt, einen Gesetzentwurf über eine Änderung der Reichsratskammer vorzulegen. Abgeordneter Dr. Völk stellte nunmehr am 6. August 1863 einen förmlichen Antrag auf zeitgemäße Erweiterung der Reichsratskammer, und dieser wurde von der Abgeordnetenversammlung mit Mehrheit angenommen. Die Reichsratskammer lehnte den Antrag aus formellen Gründen einstimmig ab, weil die Kammer der Abgeordneten in dieser für die zweite Kammer bedeutenden Angelegenheit nach Art. 4 des Initiativgesetzes vom 4. Juni 1848 das Recht der Initiative nicht besitze. Auch Fürst Chlodwig von Hohenlohe stimmte damals dem ablehnenden Beschluß der Reichsratskammer bei, fügte aber hinzu, daß "die Reichsratskammer in nicht ferner Zeit die Initiative zu einer Erweiterung des Reichsrats selbst ergreifen würde."

Nachdem Fürst Hohenlohe an der Wende des Jahres 1866/67 das Staatsministerium des Äußeren und den Vorsitz im Ministerrat übernommen hatte, erklärte er schon am 7. Februar 1867 in der Kammer der Reichsräte bei der Beratung über einen Antrag auf Abänderung des Geschäftsganggesetzes vom Jahre 1850: Er könne den Grundsatz nicht anerkennen, als ob das Prinzip, auf dem die Zusammensetzung der Kammer der Reichsräte beruhe, in seiner ganzen Ausdehnung bewahrt werden müßte.

Die Entwürfe, die auf seine Anregung ein Jahr später vorgelegt wurden, schlossen sich an den vom Staatsminister von der Pfordten in den Jahren 1850-51 vorgelegten Gesetzentwurf an. Die Gründung von Fideikomissen, die nach bisherigem bayerischem Recht nur dem Adel zustand, sollte künftig auch den Bürgerlichen freigegeben und damit auch nichtadeligen Fideikommißbesitzern die Würde eines erblichen Reichsrats zugänglich gemacht werden. Die Zahl der lebenslänglichen Reichsräte sollte dadurch vermehrt werden, daß zu den vom König ernannten auch gewählte Mitglieder treten. Durch Wahl sollten berufen werden: Je ein Vertreter der drei Universitäten, der beiden Akademien der Wissenschaften und der Künste und der Polytechnischen Hochschule, je ein Vertreter der Handels- und Gewerbekammer in den acht Kreisen, je ein Vertreter von den 300 höchstbesteuerten Grundbesitzern jedes Kreises und von den drei höchstbesteuerten Einwohnern der unmittelbaren Städte jedes Kreises.

Die Grundsätze für eine Reform der Reichsratskammer wurden vom Ministerrat im wesentlichen genehmigt und durch den Minister des Innern, von Hörmann, im Dezember 1868 dem König zur Genehmigung empfohlen: Der Begriff der Aristokratie beschränke sich nicht mehr auf den Geburtsadel, sondern umfasse alle geistigen "Kapazitäten". Das auch in anderen Staaten durchgeführte Wahlprinzip stehe mit dem Wesen der zweiten Kammer nicht im Widerspruch, seine Anwendung werde auch nur so weit begutachtet, als es den Zugang aristokratischer

Elemente nicht gefährde. Die Wahlperioden sollten für die Kammer der Reichsräte die gleiche Dauer haben wie für die Kammer der Abgeordneten. Der König erteilte am 15. Februar 1869 die Genehmigung zur Ausarbeitung von Gesetzentwürfen nach diesen Grundsätzen, aber unter Ausschaltung des Wahlprinzips, da dieses auf Zufälligkeiten beruhe und dem inneren Wesen der zweiten Kammer widerspreche.

Der Gesetzentwurf wurde aber dem Landtag infolge des Sturzes des Ministeriums Hohenlohe nicht mehr unterbreitet. Die Frage der Ausgestaltung der Kammer der Reichsräte wurde erst unter der Regentschaft wieder aufgegriffen: im Nürnberger Einigungsprogramm der liberalen Partei vom Jahre 1905 sowie in dem Wahlaufuf der Vereinigten Liberalen und Demokraten vom April 1907. Die angestrebte Reform strebte eine Erweiterung der Reichsratskammer durch Zuziehung von Vertretern der Hochschulen und Städte sowie durch Auswahl von Vertretern der Landwirtschaft, des Handels, der Industrie, des Handwerks und der Arbeiterschaft an.

Auf dem Landtag 1907/08 stellte der Abgeordnete Dr. Müller-Hof den von der gesamten liberalen Landtagsfraktion mitunterzeichneten Antrag auf Vorlage eines Gesetzentwurfes über eine zeitgemäße Fortbildung der Kammer der Reichsräte. Er erkennt die Vorzüge der zweiten Kammer an. Er will sie nicht beseitigen, sondern reformieren und den schaffenden Kräften des Bürgerstandes die ihnen gebührende Vertretung daselbst sichern. Die Haupterwerbsgruppen: Landwirtschaft, Industrie, Handel, Handwerk und Arbeiterschaft, ferner die drei Landesuniversitäten und die technische Hochschule in München sowie die großen Städte sollten durch gewählte Vertreter Sitz und Stimme in der Kammer erhalten. Der Antrag wurde mit Stimmenmehrheit abgelehnt.

Auf dem Landtag 1909/10 erneuerte Dr. Müller-Hof seinen Antrag. Er forderte diesmal auch für gewählte Vertreter der freien Berufe Sitz und Stimme in der zweiten Kammer. Nach eingehender Erörterung wurde der Antrag neuerdings abgelehnt.

Auf dem Landtag 1912 wiederholte Abgeordneter Dr. Casselmann den Antrag Müller-Hof. Der Antrag blieb zunächst unerledigt; auf dem Landtag 1913/14 wurde er abgelehnt, drei Petitionen, die auf ähnliche Reform der Reichsratskammer abzielten, der Staatsregierung zur Kenntnisnahme übergeben. Die Sozialdemokratie war nach wie vor für eine völlige Aufhebung der Reichsratskammer. Infolge der Kriegseignisse blieb auch dieser Antrag unerledigt; in der Bamberger Verfassung von 1919 wurde das Einkammersystem verankert. Erst mit der Verfassung von 1946 fand die zweite Kammer in Gestalt des Senats wieder Eingang in das bayerische Verfassungsleben. Wie aber aus den Reformanträgen

zur Erweiterung der Kammer der Reichsräte zu ersehen ist, bewegten sich die die Bestrebungen in Richtung einer Annäherung an die berufsständische und kulturelle sowie kommunale Zusammensetzung des heutigen Bayerischen Senats.

3. Kapitel: Mangelnder Einfluß auf Staatsführung und Gesetzgebung:
Verfassungsrechtliche Mängel als Folge parteitaktischer
Kompromisse auf der Verfassungsgebenden Landesversammlung

Der Bayerische Senat ist heute - abgesehen vom Bundesrat - die einzige zweite Kammer im Bereich der Bundesrepublik Deutschland. Zwar sah auch der Entwurf einer Verfassung für Nordrhein-Westfalen, den die Regierung eingebracht hatte, eine zweite Kammer in Gestalt eines Staatsrates vor. Dieser war in der Art seiner Funktionen wie in der geplanten Zusammensetzung in etwa mit dem Bayerischen Senat zu vergleichen. Dieser Entwurf wurde aber vom Landtag abgelehnt, so daß das Zweikammersystem in Nordrhein-Westfalen keinen Eingang fand und hier wie in den übrigen Bundesländern die Legislative nur aus einer Kammer gebildet wurde. Auch im sogenannten Südwest-Staat fand bei den Verfassungsberatungen ein Antrag auf Einführung einer zweiten Kammer keine Mehrheit. So blieb Bayern der einzige deutsche Bundesstaat, in welchem die Legislative aus zwei Kammern, nämlich dem Landtag und dem Senat besteht, und das damit den vorzüglichen Erfahrungen Rechnung getragen hat, die die meisten anderen Staaten der Welt mit diesem System gemacht haben.

Besorgnisse vor einem Überborden rein parteipolitischer Einflüsse und Wünsche nach erhöhter Stabilität des Staatslebens hatten auch in Bayern dazu geführt, daß von vielen Seiten eine zweite Kammer gefordert wurde, die dem dynamischen Wesen des volksgewählten Landtags ein Gegengewicht bieten sollte. Die Frage der Einführung eines solchen Organs tauchte zum ersten Mal im Verfassungsverfahren in dem vorbereitenden Verfassungsausschuß auf und wurde mit überwiegender Mehrheit grundsätzlich bejaht, wobei aber für die nähere Gestaltung drei verschiedene Vorschläge gemacht wurden. Von diesen drei standen sich zwei Anträge unvereinbar gegenüber, während der dritte Vorschlag einen Kompromiß zwischen den beiden andern darstellte.

Die stärksten Fraktionen in der damaligen Verfassungsgebenden Landesversammlung und damit die entscheidenden Faktoren bei der Abstimmung über die

Ausgestaltung einer geplanten zweiten Kammer stellten die Parteien der Christlich-Sozialen Union (CSU) und die Sozialdemokratische Partei (SPD). Beider Vorschläge wichen hinsichtlich der Ausgestaltung dieser zweiten Kammer stark voneinander ab. Die SPD, deren maßgebender Kopf der damalige Ministerpräsident Dr. Wilhelm Hoegner war, empfahl als zweite Kammer eine aus allgemeinen Volkswahlen hervorgehende Körperschaft, den sogenannten "Landesrat", der sich vom Landtag nur durch eine kleinere Mitgliederzahl und ein erhöhtes Wählbarkeitsalter unterscheiden sollte.

Der andere Antrag ging von Dr. Scharnagl, dem damaligen Münchener Oberbürgermeister, der gleichzeitig Mitglied der Verfassungsgebenden Landesversammlung war, aus und stellte die Meinung der CSU-Fraktion dar. Er schlug eine gemischte Zusammensetzung der zweiten Kammer vor, indem ein Teil der Mitglieder durch die Berufsstände, ein Teil durch die Volksvertretung und ein dritter Teil durch den geplanten Staatspräsidenten zu bestimmen gewesen wäre.

Professor Dr. Hans Nawiasky, der bekannte Münchener Staatsrechtslehrer und Referent des vorbereitenden Verfassungsausschusses, lehnte demgegenüber beide Anträge ab. Gegen die erste Variante wandte er ein, daß sie nur ein verkleinertes Abbild des Landtages schaffe, für das ein politisches Bedürfnis nicht gegeben sei, besonders auch, da der etwaige Vorteil der größeren Erfahrung infolge der langen Unterbrechung der konstitutionellen Ordnung nicht in Frage komme. Gegenüber dem zweiten Vorschlag, dem Antrag Dr. Scharnagls und der CSU, verwies er auf die ungünstigen Erfahrungen, die man in Österreich in der Zeit des sogenannten Ständestaates in den Jahren 1934 bis 1938 mit dem berufsständischen Prinzip gemacht habe, das letzten Endes nur auf eine Aktivierung ausgemündet sei, und lehnte auch die Ernennung von Delegierten durch einen Staatspräsidenten als dem demokratischen Grundgedanken widersprechend ab. Statt dessen trat er für die Bildung einer das Volk in seinen nichtpolitischen natürlichen Gliederungen repräsentierenden Körperschaft ein, die sehr wohl neben der rein politisch zusammengesetzten Kammer des Landtages Platz habe und sie in nützlicher Weise ergänzen könne. Dabei werde das demokratische Prinzip seiner Ansicht nach in keiner Weise verletzt, da bei der Art der Bestimmung der Vertreter durchaus darauf Rücksicht genommen werden könne. Diese zweite Kammer sollte eine Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes bilden und aus Delegierten der Genossenschaften, Gewerkschaften, Berufsverbände, Handels- und Handwerkskammern, Bauernverbände, Hochschulen, Akademien, Religionsgemeinschaften, Gemeinden und Gemeindeverbänden usw. zusammengesetzt

sein. Es soll in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen werden, daß auch der Schöpfer des Entwurfes für die Verfassung des damaligen Landes Württemberg-Baden, Professor Dr. Karl Schmid, ursprünglich eine ähnliche Institution vorsah, mit diesem Antrag aber in der verfassungsgebenden Körperschaft keine Mehrheit finden konnte.

Im Verfassungsausschuß drang der Vorschlag Professor Nawiasky's grundsätzlich durch und führte, nachdem man sich in einer Vorbesprechung über die Zahl der Sitze und ihre Verteilung auf die einzelnen Kategorien geeinigt hatte, zu einem aus einer Gemeinschaftsarbeit zwischen dem damaligen Staatssekretär im Justizministerium und späteren bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard und Professor Nawiasky hervorgegangenen Entwurf. Dieser sah einen 60-köpfigen Senat vor, in dem annähernd nach Maßgabe ihrer zahlenmäßigen Bedeutung den verschiedenen Wirtschaftsgruppen, den freien Berufen, den Gewerkschaften, Genossenschaften, Wohltätigkeitsorganisationen, Religionsgemeinschaften, Hochschulen, Gemeinden und Gemeindeverbänden eine bestimmte Anzahl von Sitzen vorbehalten war. Die Amtsdauer wurde absichtlich unabhängig von der Wahlperiode der Mitglieder der politischen Vertretung, den Landtagsabgeordneten, auf sechs Jahre festgesetzt, wobei jedes zweite Jahr ein Drittel der Mitglieder - ebenso wie im amerikanischen Senat - wechseln sollte.

Von Seiten der Sozialdemokratischen Partei waren gegen eine Konkurrenz der zweiten Kammer mit dem Landtag unüberwindliche Bedenken erhoben worden. Sie wollte in dem zu bildenden Senat ein rein sachverständiges Gremium sehen, dem keine eigentlichen politischen Aufgaben übertragen werden sollten. Diese sollten grundsätzlich dem Landtag vorbehalten bleiben. Die SPD sprach sich daher zunächst auch gegen den von Nawiasky und Ehard ausgearbeiteten Entwurf aus, da in diesem u.a. vorgesehen war, daß der Senat die Möglichkeit haben sollte, einen Volksentscheid herbeizuführen, wenn der Landtag seine Einwendungen gegen ein Gesetz nicht berücksichtigte. Sie war gegen jede Ausgestaltung des Senats in der Richtung, daß ihm der Charakter einer neben dem Landtag gleichberechtigten zweiten Kammer gegeben würde. Nachdem die CSU sich mit der Streichung der Bestimmung über den Volksentscheid einverstanden erklärt hatte, war die SPD bereit, ihre Zustimmung zu der Bildung des Senats in dieser Form zu geben. Dementsprechend sind dem Senat nur Antragsrechte und gutachtliche Funktionen sowie die Kompetenz zu aufschiebenden Einwendungen gegen die vom Landtag beschlossenen Gesetze zuerkannt worden. Sonach sollte es Aufgabe der zweiten Kammer sein, durch das Schwergewicht ihrer sachkundigen Mitwirkung einen wohltätigen Einfluß auf die staatliche Gesetzgebung auszuüben. Dieser Vorschlag fand dann mit unwesentlichen Änderungen die Billigung des Verfassungsausschusses und des Plenums der Verfassungsgebenden Landesver-

sammlung. Er ging als Dritter Abschnitt des Ersten Hauptteils (Art. 34-42) in das Gesetzeswerk der Bayerischen Verfassung von 1946 ein.

Das Ergebnis war also ein Kompromiß. Es war ein Senat zustande gekommen, den man zwar als zweite Kammer ansprechen kann, weil er am Gesetzgebungsverfahren unmittelbar beteiligt ist, dem aber im Gegensatz zur früheren zweiten Kammer, der Kammer der Reichsräte, nicht ein absolutes, sondern nur ein relatives Vetorecht zustand.

Auf dem Gebiet der Gesetzgebung hat also der Senat kein entscheidendes Votum, sondern nur ein beschränktes Mitwirkungsrecht. Er hat das Recht, selbständig Gesetzesvorlagen einzubringen, er ist dazu berufen, zu den Gesetzesvorlagen der Staatsregierung auf deren Ersuchen gutachtlich Stellung zu nehmen, wobei die Staatsregierung verpflichtet ist, dieses Ersuchen auszusprechen. Er hat endlich das Recht, gegen die vom Landtag beschlossenen Gesetze Einwendungen zu erheben, über die sich der Landtag dann allerdings mit einfacher Mehrheit hinwegsetzen kann. Der Senat appelliert damit gewissermaßen an die bessere Einsicht der politischen Kammer, überläßt dieser aber die letzte Entscheidung. Es handelt sich also nicht um ein mit bestimmten Rechtswirkungen ausgestattetes Veto, weshalb auch absichtlich der Ausdruck "Einspruch" vermieden und das farblose Wort "Einwendung" (Art. 41 Abs. II) gewählt wurde.

Diese Regelung ist darauf zurückzuführen, daß der Senat - seiner Entstehungsgeschichte zufolge, wie oben aufgezeigt - nicht ein eigentliches staatsrechtliches Gegengewicht gegen den Landtag darstellen soll. Er ist nicht als eigentlich politisches Organ gedacht, sondern als sachverständiges Gremium. Der Senat repräsentiert ja, anders als der Landtag, das Volk nicht in seiner politischen, sondern in seiner nichtpolitischen natürlichen Gliederung. Er soll seiner Zusammensetzung nach Gewähr dafür bieten, daß politisch orientierten Entscheidungen der Volksvertretung sachlich bestimmte Erwägungen entgegengesetzt werden können. Deshalb wurde der Senat nicht mit eigentlich politischen Funktionen betraut, ihm insbesondere kein Kontrollrecht gegenüber der Staatsregierung eingeräumt. Es wurde in der verfassungsrechtlichen Regelung in erster Linie darauf Bedacht genommen, der sachkundigen Mitwirkung des Senats einen wohlthätigen Einfluß auf die Gesetzgebung einzuräumen. Professor Nawiasky sagt in seinem "Kommentar zur Bayerischen Verfassung", S. 115, hierzu: "Man hat gegen diese Ordnung eingewendet, daß die Einflußmöglichkeit des Senats auf die Gesetzgebung sehr dürftig sei. Dabei wurde aber einerseits übersehen, daß die Sozialdemokratische Partei bei einem Versuch, die zweite Kammer zu einem vollberechtigten politischen Organ

auszugestalten, diese im ganzen abgelehnt hätte, andererseits nicht beachtet, daß der Senat seiner Struktur nach durch das Schwergewicht seiner sachlichen Gründe sich viel besser zur Geltung bringen kann als durch eine politisch wirkende Stellungnahme, die den Landtag bzw. die politischen Parteien leicht zur Opposition reizen könnte. Auch in diesem Punkt war Maßhalten ein Gebot der Staatsklugheit." Und ähnlich äußert er sich zu dieser Frage in einem Gutachten, das er hierzu abgegeben hat: "Die Befürworter des Einbaues einer zweiten Kammer in die Verfassung wollten dem durch politische Gesichtspunkte und daher durch parteipolitische Gegensätze und Leidenschaften beherrschten Landtag ein in sachlicher Ruhe arbeitendes Gremium an die Seite stellen und gingen dabei von der Annahme aus, daß eine solche Körperschaft ihre ganze Kraft und Aufmerksamkeit auf diese Aufgabe konzentrieren und sich so gerade wegen ihrer Distanzierung von dem Tagesstreit von selbst ein großes Ansehen im ganzen Volk erringen werde. Dagegen wurde es nicht als Aufgabe des Senats angesehen, in die politische Arena hinabzusteigen und seine Kräfte teils im Wettlauf, teils im Gegensatz mit jenen der eigentlichen Volksvertretung zu messen. Wegen der ihm zugedachten Ausrichtung auf große Gesichtspunkte sollte der Senat sich auch nicht in Einzelheiten der gesetzgeberischen Arbeit verlieren, sondern seinen Blick stets auf das Ganze lenken. Also durchaus keine gegensätzliche Stellung gegenüber dem Landtag oder gar der Versuch einer Kontrolle desselben, sondern Mitarbeit und Unterstützung."

Aus den bisherigen Ausführungen dürfte sich auch ergeben, daß die Auffassung, die u.a. der frühere bayerische Ministerpräsident Dr. Hoegner in seinem "Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts" vertritt, der Senat sei, da er kein absolutes Vetorecht habe, keine zweite Kammer, nicht haltbar ist. Es ist zwar zuzugeben, daß das Schwergewicht des Senats in der Gutachtertätigkeit liegt, auf der andern Seite aber darf nicht übersehen werden, daß, wie gering auch seine Kompetenzen auf diesen Gebieten sein mögen, der Senat ein wenn auch beschränktes Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung hat. Dieses Mitwirkungsrecht aber ist das entscheidende Kriterium der zweiten Kammer und nicht das Vetorecht. Dies ist offenbar auch die Auffassung von Professor Nawiasky, der am Zustandekommen der Bayerischen Verfassung ja maßgebend mitgewirkt hat. Denn er bezeichnet sowohl in seinem Kommentar zur Bayerischen Verfassung, als auch in dem vorerwähnten Gutachten den Senat wiederholt als zweite Kammer.

Von der größten Bedeutung und auch von für die Zukunft richtungsgebender Tragweite ist die Tatsache, daß der Senat nicht nur eine berufsständische Kammer ist. Im Senat sind nicht Berufe oder Berufsgruppen, sondern Körperschaften vertreten, und zwar nicht nur soziale oder wirtschaftliche Körperschaften, sondern auch kulturelle und gemeindliche. Der Senat ist demnach

eine zweite Kammer eigener Prägung, wenn er auch wesentliche Züge einer berufsständischen Kammer aufweist. Der jetzige Landtagspräsident Dr. Alois Hundhammer (CSU) äußerte im Verfassungsausschuß der Verfassungsgebenden Landesversammlung anläßlich der Beratungen über den Senat: "In diesem Organ sollen Gruppen und Schichten die Möglichkeit haben, ihrer Meinung Ausdruck zu geben, die das auf dem Wege über die politische Vertretung allein nicht in genügendem Maße vermögen. Wir wollen im Senat auch nicht eine rein berufsständische Vertretung schaffen. Die Form der Zusammensetzung betont das. Im Senat sollen in erster Linie Persönlichkeiten mit besonderer Lebenserfahrung und mit besonderer Sachkenntnis zur Sprache kommen, und sie sollen, ohne daß dieser Senat eine formelle beschlußmäßige Einflußnahme ausübt, durch das Gewicht ihrer Sachkenntnis Einfluß gewinnen." Das Schwergewicht der Betonung liegt also nicht so sehr auf den im Senat vertretenen Körperschaften, als vielmehr auf den Persönlichkeitswerten der Senatoren, die diese Körperschaften vertreten, also einem aristokratischen Element. Neben den von politischen Parteien her bestellten, zu ihren Mitgliedern zählenden Abgeordneten in der ersten Kammer, im Landtag, können im Senat auch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit nur wegen ihrer fachlichen, wissenschaftlichen, künstlerischen oder sonstigen Bedeutung zum Wohle des Volkes zu Wort kommen.

Daneben ist auf ein weiteres Moment zu verweisen, das, wie schon erwähnt, Ernst von Hippel in seinem Werk "Gewaltenteilung im modernen Staat" (1948) in klassischer Vollkommenheit herausgearbeitet hat und dem der bayerische Senat in größtmöglicher Annäherung entspricht. Neben die Breite stellt Hippel die Tiefe, neben die Mündigkeit setzt er die Reife. Bei der Gesamtvertretung des Volkes soll die Breite der Meinungen, die von den mündigen Volksangehörigen gebildet werden soll, ihre Vertretung in der ersten Kammer, in Bayern also im Landtag, finden. Die Tiefe der in einem Volk vorhandenen Kräfte soll von reifen Menschen in einer besonderen Kammer vertreten werden. Ernst von Hippel ist dabei sehr gründlich vorgegangen: Im Anschluß an die großen ertümlichen Werte der Menschheit - die Werte des Wahren, Guten, Schönen und Heiligen - sieht er es als die Aufgabe der zweiten Kammer an, diese in einem Volk vorhandenen Werte zu vertreten. Die sachentsprechende Vertretung dieser Werte obliegt denjenigen Korporationen oder allgemein denjenigen geformten Bereichen, welche sich die Pflege der betreffenden Werte zur Aufgabe gemacht haben. Danach würde in der zweiten Kammer für die Vertretung des Schönen z.B. die organisatorisch zusammengefaßte Gruppe der Künstler bestimmend sein. Für die Vertretung der in der Wahrheit liegenden Werte haben die Hochschulen zu sorgen, für die Beachtung

des Heiligen die Vertreter der Kirchen und Religionsgesellschaften in dem betreffenden Volksganzen. Nicht zu übersehen sei, daß auch die wirtschaftlichen Belange ihrer besonderen Vertretung und Verkörperung bedürften.

Wenn man die Zusammensetzung des Bayerischen Senats in dieser Hinsicht betrachtet, so kann man sagen, daß sie in sehr weitgehendem Maße den Anforderungen entspricht, die Ernst von Hippel an sie stellt. Zu bedenken ist aber dabei, ob die in Aussicht gestellten Ziele durch die organisatorische Vertretung dieser Bereiche allein schon erreicht werden !

Wie schon oben gesagt, besteht der Senat aus 60 Mitgliedern. Diese Festsetzung der Mitgliederzahl mit 60 bewirkte, daß der Senat ein Drittel so groß war als der Landtag, dessen Mitgliederzahl im damaligen Wahlgesetz mit 180 bestimmt war. Diese Zahl sowie ihre Verteilung auf die einzelnen Arten der Organisationen wurde in einer Sonderberatung der Führer der großen Parteien vereinbart. Bei der Zusammensetzung des Senats wurde auf die in Art. 34 genannten Arten von Körperschaften entsprechend Rücksicht zu nehmen versucht. Dem Ausführungsgesetz fiel die schwierige Aufgabe zu, die Berufung der Senatoren im einzelnen so zu regeln, daß innerhalb der Gruppen eine möglichst gerechte Aufteilung stattfindet, wobei als ungefähre Maßstab ihre zahlenmäßige Bedeutung zugrundegelegt wurde. Nach der Verfassung verteilen sich die 60 Mitglieder des Senats auf die einzelnen in Betracht gezogenen Gruppen nach festgelegten absoluten Zahlen, ohne daß die Wahlkörperschaften selbst bestimmt wurden. Im Augenblick der Beratung der Verfassung sollte der im Zug befindlichen bzw. der erst noch zu erwartenden Körperschaftsbildung nicht vorgegriffen werden.

Ganz aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang eine Frage, auf die Nawiasky in seinem Kommentar zur Bayerischen Verfassung, S. 43, verweist, daß nämlich im Verfassungsausschuß einer Anregung, den Frauenorganisationen eine eigene Vertretung einzuräumen, wegen Prinzipienwidrigkeit keine Folge gegeben worden ist. Die Frauen könnten doch, so wurde ausgeführt, angesichts ihrer grundsätzlichen staatsbürgerlichen Gleichstellung (Art. 118 II BV) kein Privileg für sich beanspruchen, es sei vielmehr ihre Sache, sich in den einzelnen Wahlkörperschaften durchzusetzen, und dafür seien z.B. in der Gruppe der Land- und Forstwirtschaft, der Gewerkschaften und der Wohltätigkeitsorganisationen die besten Voraussetzungen gegeben. Diese Erwartungen haben sich aber nur zum Teil erfüllt, obwohl § 11 des Senatsgesetzes bestimmt, daß bei der Aufstellung der Kandidaten Frauen entsprechend ihrer Zahl und Bedeutung innerhalb der Organisationen berücksichtigt werden sollen. Im Bayerischen Senat sitzen zur Zeit nur zwei Frauen. Von diesen gehört

eine der Gruppe Land- und Forstwirtschaft an und die andere der Gruppe Gewerkschaften.

Die Berufung der Senatoren hat durch Wahl seitens der zuständigen Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts nach demokratischen Grundsätzen zu erfolgen. Nur den Religionsgemeinschaften wird die Bestimmung ihrer Vertreter nach Maßgabe ihrer eigenen Verfassung überlassen (Art. 36 Abs. I). Dadurch wird die demokratische Grundlage für das Wahlrecht zum Senat gesichert, woran auch der Umstand nichts ändert, daß die Vertreter einer einzigen Gruppe, nämlich die der Religionsgemeinschaften nicht gewählt, sondern nach Maßgabe der Verfassung ihrer Organisationen ernannt werden. Diese Bestimmung hat eine große Bedeutung, denn damit ist die Voraussetzung geschaffen, daß der Senat dieselbe demokratische Legitimation besitzt wie der Landtag. Repräsentiert dieser das Volk in seiner politischen Ausrichtung, so zeigt der Senat das Volk in seiner natürlichen berufsständischen und kulturellen Gliederung.

Persönliche Voraussetzung für die Berufung zum Senator ist Wahlfähigkeit und Vollendung des 40. Lebensjahres. Es soll darauf geachtet werden, daß die Senatoren sich durch Rechtlichkeit, Sachkenntnis und Erfahrung auszeichnen (Art. 36 Abs. II u. III BV). Wiederberufung ist unbeschränkt zulässig (Art. 37 II BV). Wie sich aus der gegensätzlichen Natur der beiden Körperschaften ergibt, gilt der Grundsatz der Inkompatibilität, d.h. Landtagsabgeordnete können nicht Mitglieder des Senats sein. Von Bedeutung ist ferner, daß die persönlichen Rechte der Landtagsabgeordneten auch den Mitgliedern des Senats zugestanden sind (Art. 38 II).

Auf Verlangen der Besatzungsmacht wurde noch bestimmt, daß die Wahlkörperschaften des Senats keine öffentlichen Behörden mit staatlichen Machtbefugnissen und mit Zwangsmitgliedschaft sein dürfen, was z.B. vor allem beim Bayerischen Bauernverband von Bedeutung ist.

Das Gesetz über den Senat vom 31. Juli 1947 hat sich durchgängig für mittelbare Wahlen entschieden. Wo eine Einheitsorganisation für die Wahlgruppe besteht, nimmt der Verbandsausschuß die Wahl vor, so beim Bayerischen Bauernverband (§ 1) und beim Bayerischen Gewerkschaftsbund (§ 4). Wo mehrere geschlossene Körperschaften vorhanden sind, wie bei Industrie und Handel die Industrie- und Handelskammern (§ 2), beim Handwerk die Handwerkskammern (§ 3) bei den Genossenschaften die genossenschaftlichen Landesverbände (§ 6), wählen die Mitglieder ihre Verbandsorgane in einem Wahlgang. Bei den übrigen Gruppen werden entweder Wahlversammlungen vorgesehen, die ihrerseits die Senatoren küren, so bei den Landesorganisationen der freien Berufe (§ 5), den Wohltätigkeitsorganisationen (§ 8), den Hochschulen und der Akademie der Wis-

senschaften (§ 9), oder die Senatssitze sind durch das Gesetz aufgestellt, wie bei den Religionsgemeinschaften (§ 7) und den Gemeinden und Gemeindeverbänden (§ 10). Die Wahlen sind, abgesehen von den Religionsgemeinschaften, geheim und erfolgen bei den freien Berufen und den Wohltätigkeitsorganisationen überdies nach der Verhältniswahl.

Da der Senat als ein Element der Stabilität gedacht ist, wurde das Mandat der Senatoren auf sechs Jahre im Gegensatz zu der vierjährigen Amtsdauer der Abgeordneten im Landtag ausgedehnt. Dem dauernden Charakter der zweiten Kammer entspricht es, daß alle zwei Jahre eine Teilerneuerung erfolgt. Die Verfassungsbestimmung des Art. 37 BV zufolge hat - ähnlich wie im Senat der USA - alle zwei Jahre ein Drittel der Senatoren auszuschcheiden. Hierzu bestimmt § 17 des Senatsgesetzes von 1947: "Von den erstmals gewählten Senatoren scheiden 20 nach zwei Jahren, weitere 20 nach 4 Jahren aus. Die Ausscheidenden werden durch das Los bestimmt."

Bezeichnend ist nun das Ergebnis, das bei der erstmaligen Anwendung dieser Bestimmung in der Sitzung vom 21. Oktober 1949 erzielt wurde. Damals wurden zum ersten Mal zwanzig Senatoren durch das Los zum Ausscheiden bestimmt; von den ausgeschiedenen Senatoren aber wurden fünfzehn, also drei Viertel, wiedergewählt. Es unterliegt daher keiner Beanstandung, daß bewährte Senatsmitglieder der Körperschaft durch Wiederwahl erhalten bleiben. Die Verfassungsgeber hatten dies in weiser Erkenntnis vorausgesehen, indem sie in Art. 37 Abs. II BV ausdrücklich bestimmten, daß eine Wiederwahl von Senatoren zulässig ist. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang noch § 24 des Senatsgesetzes, nach welchem die Senatoren, ebenso wie die Abgeordneten des Landtages, bei Ausübung ihres Amtes, also auch bei Wahlen und Abstimmungen, nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge, etwa der sie entsendenden Körperschaften nicht gebunden sind.

Durch die zeitliche Begrenzung der Amtsdauer der Senatoren auf sechs Jahre ist dafür Sorge getragen, daß Veränderungen in den sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Verhältnissen auch in einer veränderten Zusammensetzung des Senats in Erscheinung treten können. Andererseits kennt der Senat keine Wahlperioden. Er ist vielmehr ein ständiges Organ, im Gegensatz zum Landtag, der alle vier Jahre aufgelöst und neu gewählt wird. Diese Regelung, die eine kontinuierliche Entwicklung gewährleistet, stempelt den Senat zu einem dem wechselvollen Kampf der Parteien entrückten Stabilisierungsfaktor im Staatsleben.

Soviel zur Struktur des Bayerischen Senats, nun zu seinen Aufgaben:

Die gesetzlichen Grundlagen der Befugnisse des Bayerischen Senats bil-

den die Art. 39 bis 41 der Bayerischen Verfassung und der § 27 des Senatsgesetzes sowie die §§ 45 Abs. IV und 54 Abs. III des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 22. Juli 1947 (Bayer.Ges.u.VO.Bl.1947, S. 147).

Bei dem dem Senat zugewiesenen Tätigkeitsbereich sind in erster Linie drei große Funktionen zu unterscheiden, die in den drei Artikeln der Bayerischen Verfassung 39, 40 und 41 ihren Niederschlag gefunden haben. Dies sind:

- 1.) das Initiativrecht (Art. 39 BV),
- 2.) die Gutachtertätigkeit (Art. 40 BV) und
- 3.) das Einwendungsrecht (Art. 41 BV).

Das Initiativrecht des Senats wird durch Art. 39 BV geregelt. Danach kann der Senat Anträge und Gesetze unmittelbar oder durch die Staatsregierung an den Landtag bringen. Die Staatsregierung hat die Anträge und Vorlagen des Senats ungesäumt dem Landtag vorzulegen. Das Vorschlagsrecht des Senats bezieht sich sowohl auf Gesetzesvorschläge, als auch auf Anträge anderer Art. Dabei steht es dem Senat frei, ob er die Initiative unmittelbar gegenüber dem Landtag ausüben oder den Weg über die Staatsregierung wählen will. Von der Möglichkeit dieses Initiativrechtes hat der Senat bisher nur in beschränktem Maße Gebrauch gemacht. Aber über diese Initiative des Senats auf dem Gebiet der Gesetzgebung selbst hinaus haben selbstverständlich die einzelnen Senatoren ebenso wie die Abgeordneten das Recht zur Stellung selbständiger Anträge, soweit sich nicht aus der Bestimmung, daß der Senat keine Kontrolle über die Exekutive ausüben darf, etwas anderes ergibt. Die Antragstätigkeit der Mitglieder des Senats überstieg die Initiative auf dem Gebiet der Gesetzgebung bei weitem. Er hat diese Anträge und Vorschläge entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Stellung in die Form eines Ersuchens an die Staatsregierung gekleidet.

Von größerer Bedeutung als dieses Initiativrecht ist die Befugnis der Gutachtertätigkeit, die dem Senat durch Art. 40 der Verfassung eingeräumt ist. Danach ist der Senat berufen, zu den Gesetzesvorlagen der Staatsregierung auf deren Ersuchen gutachtlich Stellung zu nehmen. Die Staatsregierung soll diese Stellungnahme bei allen wichtigen Angelegenheiten einholen. Sie muß es tun bei dem Gesetz über den Staatshaushalt, bei verfassungsändernden Gesetzen und bei solchen Gesetzen, die dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden sollen. Nach der Absicht der Verfassungsgeber sollte - wie Nawiasky in seinem Kommentar zur Bayerischen Verfassung bemerkt - diese begutachtende Tätigkeit des Senats seine Hauptaufgabe darstellen.

Voraussetzung der Begutachtung eines Gesetzentwurfes durch den Senat ist

immer ein Ersuchen der Staatsregierung. Hierbei sind drei Fälle zu unterscheiden: das fakultative Gutachten, das empfohlene Gutachten und das obligatorische Gutachten. Das erstere kommt bei allen Gesetzesvorlagen in Frage, das zweite betrifft die wichtigen Angelegenheiten, das dritte bezieht sich auf den Staatshaushalt, auf verfassungsändernde Gesetze und Gesetze, die dem Volksentscheid unterliegen. Da der Volksentscheid, abgesehen von Verfassungsänderungen (Art. 75 II BV), derzeit nur bei Volksbegehren vorgesehen ist (Art. 74 BV), kommt ein Senatgutachten nur dann in Frage, falls der Landtag das Volksbegehren ablehnt und, statt einen Gegenentwurf selbst auszuarbeiten (Art. 74 IV), die Staatsregierung darum ersucht. Denn nur in einem solchen Fall kann von einer Gesetzesvorlage der Staatsregierung die Rede sein.

Die Verfassung sieht nicht vor, daß ein Gutachten der zweiten Kammer durch die Staatsregierung auch für andere Entwürfe als Gesetzesvorlagen eingeholt werden kann. Es besteht aber wohl kein Bedenken, daß die Staatsregierung sich des sachverständigen Rates des Senats in anderen Fällen, z.B. bei Verordnungen, bedient.

Die großen Erwartungen, die der Verfassungsgeber an den Art. 40 BV geknüpft hat, haben sich nicht in vollem Umfang erfüllt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Staatsregierung leider von der ihr durch Art. 40 BV gegebenen Möglichkeit nur in bescheidenem Ausmaß Gebrauch gemacht hat. Hierzu sagte der Präsident des Bayerischen Senats, Dr. Josef Singer, auf einer vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt abgehaltenen Vortragsreihe im Jahre 1951, die in einer Broschüre "Ratgeber von Parlament und Regierung" niedergelegt ist: "Es ist verständlich, daß es bei der großen Zahl von Gesetzentwürfen, die die Staatsregierung ausarbeiten und dem Landtag vorlegen muß, nicht möglich ist, in jedem Fall vorher auch noch den Senat einzuschalten, schon deswegen nicht, weil die Regierung sehr oft unter einem gewissen Zeitdruck steht. Abgesehen davon ist die Materie vieler Gesetze nicht so bedeutungsvoll und auch nicht so kompliziert, daß sie einer Vorberatung im Senat bedürfte. Ganz anders liegen die Dinge aber bei Gesetzentwürfen von größerer Bedeutung. Man möchte glauben, daß die Staatsregierung selbst ein Interesse daran haben müßte, den sachkundigen Rat des Senats einzuholen. Dies scheint aber trotz aller gegenteiligen Versicherungen nicht der Fall zu sein. Die Staatsregierung hat die Übergehung des Senats bei wichtigen Gesetzentwürfen damit zu entschuldigen versucht, daß sie auch hier, genau so wie bei allen anderen Vorlagen unter Zeitdruck gestanden habe. Dieses Argument erscheint aber bei wichtigen Gesetzen nicht durchschlägig. In diesen Fällen kommt es nicht so sehr darauf an, daß die Gesetze rasch verabschiedet sind, sondern daß sie gut sind."

Hinsichtlich des obligatorischen Gutachtens kam bisher nur das Gesetz über den Staatshaushalt in Frage, da noch kein verfassungsänderndes Gesetz beschlossen und auch noch kein Volksentscheid durchgeführt wurde. Aber auch hinsichtlich seiner Gutachtertätigkeit zum Gesetz über den Staatshaushalt hat der Senat Anlaß zur Kritik. Regelmäßig wurde bisher der Haushaltsplan mit großer Verspätung erst durch das Finanzministerium fertiggestellt. Daher kam es, daß das Haushaltsgesetz von der Staatsregierung dann dem Landtag und dem Senat gleichzeitig vorgelegt wurde, da die Regierung unter Zeitdruck stand und der Landtag daher sofort mit der Beratung begann. Eine gutachtliche Äußerung und Begutachtung durch den Senat, wie sie ja eigentlich vom Verfassungsgeber beabsichtigt ist, wird dadurch naturgemäß hinfällig. Senatspräsident Dr. Singer sagte hierzu a.a.O.: "Es müßte logischerweise so sein, daß der Senat zunächst sein Gutachten zum Haushaltsgesetz und zu dessen Anlagen, den Einzelplänen, erstellt, daß dann anschließend die Staatsregierung prüft, ob sie auf Grund der Empfehlungen des Senats Änderungen an den Einzelplänen und damit am Gesamthaushalt vornehmen will und daß erst nach Abschluß dieser Überprüfung die Vorlage an den Landtag erfolgt. Statt dessen mußten die Senatoren bis jetzt zufrieden sein, erreicht zu haben, daß der Landtag die Einzelpläne wenigstens erst in dem Augenblick in Beratung nimmt, in dem das Gutachten des Senats ihm vorliegt, und auch die Verabschiedung des ganzen Haushalts erst erfolgt, nachdem der Senat hierzu ein Gesamtgutachten erstellt hat."

Die dritte große der dem Senat von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben ist das in Art. 41 BV geregelte Recht, gegen Landtagsbeschlüsse Einwendungen zu erheben. Art. 41 BV sagt hierzu: "Die vom Landtag beschlossenen Gesetze sind dem Senat noch vor der Veröffentlichung zur Kenntnisnahme vorzulegen. Der Senat kann gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz innerhalb eines Monats begründete Einwendungen erheben und sie dem Landtag zuleiten. Hat der Landtag ein Gesetz für dringlich erklärt, so beschränkt sich diese Frist auf eine Woche. Der Landtag beschließt darüber, ob er den Einwendungen Rechnung tragen will."

Man könnte diese dem Senat durch Art. 41 BV zugewiesene Funktion als seine eigentliche Kernaufgabe bezeichnen. In dieser Tätigkeit der Überprüfung der Gesetzesbeschlüsse des Landtages soll er als eigentliches Gegengewicht gegenüber dem Landtag fungieren. Während der Landtag bei der Verabschiedung von Gesetzen in erster Linie gemäß seiner Zusammensetzung politische Gesichtspunkte zur Geltung bringen wird, ist es die Aufgabe des Senats als der zweiten Kammer, die Gesetzesvorlagen mehr vom sachlich-objektiven Standpunkt zu überprüfen. Stimmt der Senat demnach einer vom Landtag verabschie-

deten Gesetzesvorlage nicht zu, so kann er hiergegen, wie die Verfassung sagt, "begründete Einwendungen" erheben. Wie schon der Ausdruck "Einwendung" sagt, hat es der Verfassungsgeber absichtlich vermieden, das Wort "Einspruch" zu wählen. Dies war auch richtig. Denn die vom Senat erhobenen Einwendungen können vom Landtag mit einfacher Mehrheit überstimmt werden. Das Einwendungsrecht des Senats begründet also kein absolutes, sondern nur ein suspensives Vetorecht. Der Senat hat also damit keinen wirklich praktisch entscheidenden Einfluß auf das Zustandekommen eines Gesetzes. Seine Macht liegt vielmehr darin, daß er sich durch erworbenes Ansehen eine Autorität verschafft, die seinen Einwendungen den nötigen moralischen Nachdruck vor dem Landtag gibt. Er appelliert gewissermaßen an die bessere Einsicht der politischen Kammer, überläßt aber dieser die letzte Entscheidung.

Der Landtag hat den Einwendungen des Senats bisher tatsächlich nur in beschränktem Ausmaß Rechnung getragen. Dabei darf aber festgestellt werden, daß der Senat Einwendungen stets nur nach sorgfältiger Prüfung und nach bestem Wissen erhebt. Es hat in der Vergangenheit nie ein Moment gegeben, das Anlaß zu der Vermutung hätte gewähren können, daß der Senat auch nur in einem Fall aus anderen Motiven - wie etwa, um dem Landtag "eins auszuwischen" - seine Beschlüsse faßt. Daher ist es auch zu verurteilen, wenn der Landtag Beschlüsse des Senats, die in eingehenden Beratungen erarbeitet wurden, negiert und ohne Debatte in einigen Minuten abtut. Dabei kam es auf der andern Seite vor - und zwar gar nicht so selten -, daß dem Senat gegenüber aus den Reihen des Landtages selbst der Wunsch, ja die Hoffnung zum Ausdruck gebracht wurde, der Senat werde durch Einwendungen die Möglichkeit einer nachträglich als notwendig erkannten Korrektur geben. erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an das bekannte Spielbankengesetz. Eine weitere sehr heilsame Einflußmöglichkeit übt der Senat bei der Revidierung von Zufallsbeschlüssen des Landtages aus, die durch die Abwesenheit einer größeren Zahl von Volksvertretern zustandekamen und nicht den wahren Mehrheitsverhältnissen und der wahren Meinung des Landtages entsprachen.

Zu einer ständigen Plage des Senats haben sich die dringenden Gesetze entwickelt. "Der Landtag treibt mit dem Dringlichkeitsvermerk einen offenkundigen Mißbrauch," Dr. J. Singer a.a.O.; "es kommt vor, daß sich der Landtag mit der Beratung von Gesetzentwürfen monatelang Zeit läßt. Das hindert ihn dann nicht, sie in dem Augenblick, in dem er sie endlich doch verabschiedet, für dringlich zu erklären. Daß besonders bei umfangreichen Gesetzen eine Woche nicht hinreicht, um sich damit eingehend und gründlich in den Ausschüssen und im Plenum zu befassen, bedarf keiner näheren Erläuterung." Um

wenigstens in jedem Falle eine gründliche Bearbeitung der Materie zu gewährleisten, hat Senatspräsident Dr. Singer mit der Staatsregierung vereinbart, daß die Gesetzesvorlagen der Regierung dem Senat jeweils gleichzeitig mit dem Landtag zugeleitet werden. Bei Initiativgesetzen des Landtages selbst allerdings ist naturgemäß dieser Ausweg nicht möglich.

Mehr theoretischer Natur ist bisher das dem Senat nach § 27 des Senatsgesetzes zustehende Enqueterecht geblieben. Danach kann der Senat im Einvernehmen mit der Staatsregierung zur Prüfung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse des Landes oder einzelner Teile desselben besondere Ausschüsse einsetzen, die auch außerhalb seiner Tagungen amtieren können. Diese haben das Recht, alle erforderlichen Erhebungen zu treffen, auch Zeugen und Sachverständige vorzuladen und zu vernehmen. Die Gerichts- und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebung Folge zu leisten. Die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen. Entstehen durch die Tätigkeit dieser Ausschüsse Kosten, die im Staatshaushalt nicht vorgesehen sind, so ist eine Beschlußfassung des Landtages herbeizuführen. Die Ausübung des Enqueterchts ist an die Zustimmung der Staatsregierung gebunden, weil diese die erforderlichen Mittel bereitzustellen und die Behörden des Staates mit den erforderlichen Weisungen zu versehen hat. Eine Tätigkeit des Senats auf diesem Gebiet hat aber bisher noch nicht stattgefunden.

Der Vollständigkeit halber sei hier schließlich noch auf ein weiteres Aufgabengebiet hingewiesen, das dem Senat durch die §§ 45 Abs. IV und 54 Abs. III des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof zugewiesen ist. Danach ist dem Senat in Fällen, in denen ein Richter ein Gesetz für verfassungswidrig hält oder in denen ein Staatsbürger die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung wegen unzulässiger Einschränkung eines Grundrechtes geltend macht, vom Verfassungsgerichtshof Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Der Senat hat von dieser Möglichkeit in reichem Maße Gebrauch gemacht, anders als der Landtag, der grundsätzlich nur zu den von ihm selbst beschlossenen Gesetzen Stellung nimmt. Es darf festgestellt werden, daß die dabei vom Senat vertretenen Auffassungen einen wertvollen Beitrag für die Rechtsfindung des Verfassungsgerichtshofs darstellten, was daraus hervorgeht, daß sie des öfteren in dessen Entscheidungen ihren Niederschlag gefunden haben.

Zieht man das Fazit aus den vorausgehenden Betrachtungen hinsichtlich der Frage, ob sich der Bayerische Senat nach Lage der Dinge und nach den ge-

machten Erfahrungen bewährt hat, so kann festgestellt werden, daß der Senat den Erwartungen, die man an das Vorhandensein einer zweiten Kammer zu knüpfen pflegt, nicht in vollem Umfang entsprochen hat. Die Verantwortlichkeit für dieses Ergebnis trägt aber nicht der Senat selbst. Die Schuld hierfür liegt vielmehr in erster Linie beim Schöpfer der bayerischen Verfassung, der Verfassungsgebenden Landesversammlung. Das bei den damaligen Mehrheitsverhältnissen in diesem Gremium von den dort vertretenen Parteien ausgehandelte Ergebnis der Bestimmungen über den Senat war, wie oben dargelegt worden war, ein Kompromiß zwischen den Auffassungen der CSU und der SPD. Die Befugnisse des Senats waren damals auf Verlangen der Sozialdemokratischen Partei wesentlich beschnitten worden, vor allem durch die Zubilligung eines lediglich suspensiven Vetos. Den weiteren Teil der Schuld daran, daß sich der Senat bisher nicht voll entfalten konnte, trägt die bayerische Staatsregierung, die durch ihre oft nicht zu verstehende Haltung den Senat darüber hinaus auch noch an der erfolgreichen Ausübung des wesentlichsten der ihm auf Grund der Verfassung zustehenden Rechte durch Nichtinanspruchnahme seiner Beratungs- und Gutachtertätigkeit gehindert hat.

4. Kapitel: Mögliche Ansätze zu einer Verbesserung der verfassungsrechtlichen Konstruktion

Der neuralgische Punkt in der staatsrechtlichen Konstruktion des Senats ist der Umstand, daß er als zweite Kammer dem Landtag gegenüber nicht gleichberechtigt ist, d.h. kein absolutes Vetorecht hat. Der geistige Vater der bayerischen Verfassung, Professor Hans Nawiasky, hat zwar in seinem "Kommentar zur Bayer. Verfassung", S. 115, die Meinung vertreten, es sei gut so, daß der Senat dem Landtag nicht voll gleichberechtigt gegenüberstände. Denn dadurch würde er gezwungen, gemäß seiner Struktur sich durch das Schwergewicht seiner sachlichen Gründe besser zur Geltung zu bringen als durch eine politisch wirkende Stellungnahme, die den Landtag bzw. die in ihm vertretenen politischen Parteien leicht zur Opposition reizen könnte. Er dachte dabei wohl an das englische Oberhaus, das ebenfalls gegenüber der ersten Kammer, dem Unterhaus, nur ein suspensives Vetorecht besitzt, da es andernfalls unter Umständen zu schweren Konflikten mit der politischen Volksvertretung kommen würde und diese Machtprobe dann höchstwahrscheinlich zuungunsten der zweiten Kammer gelöst werden würde. Es wird aber dabei übersehen, daß das

britische Oberhaus ja nicht eine Vertretung des Volkes darstellt, sondern in erster Linie des Adels, daß es dadurch schon von vornherein im heutigen liberal-demokratischen Zeitalter gegenüber der durch Volkswahlen legitimierten Volkskammer moralisch ins Hintertreffen gerät. Dem ist aber nicht so beim Bayerischen Senat, der zwar nicht das Volk in seiner politischen Gliederung repräsentiert wie der Landtag, wohl aber in seiner wirtschaftlich-berufständischen, sozialen und kulturellen Aufgliederung. Kann man den Landtag als den horizontalen Querschnitt des Volkes bezeichnen, so den Senat als den vertikalen. Der Senat ist daher genau so demokratisch legitimiert wie der Landtag. Es erhebt sich daher das Problem, ob man den Senat dem Landtag gegenüber nicht gleichstellen, d.h. ihm ein absolutes Einspruchsrecht zubilligen sollte. Bei der sachlichen und hervorragenden Arbeit, die der Senat bisher geleistet hat, wäre dies vom objektiven Standpunkt aus durchaus gerechtfertigt. Bei Gesetzesvorlagen, die Fragen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art betreffen, ist daher ein absolutes Einspruchsrecht des Senats unbedingt zu befürworten. Als die Vertretung dieser Bereiche des Volkes ist er sogar besser als der Landtag legitimiert, hier ein gewichtiges Wort mitzusprechen. Nicht dagegen wird man zu demselben Ergebnis kommen in Fragen rein politischer Natur. Hier würde es, wollte man dem Senat ein absolutes Vetorecht gewähren und ihn damit der ersten Kammer gleichstellen, dann zu den Konflikten kommen, vor denen Nawiasky warnen zu müssen glaubte. Und dies mit Recht. Denn die Auswahl der Vertreter des Senats erfolgt nicht nach politisch-weltanschaulichen Gesichtspunkten - wenn man von den Vertretern der Religionsgemeinschaften abieht, die ja nur ein Zwölftel der Mitglieder des Senats ausmachen -, und die Wähler könnten daher u.U. unangenehme Überraschungen mit den von ihnen delegierten Senatoren erleben, die sie ja unter ganz andern Auspizien in den Senat entsandten. Mag dies allerdings auch sehr oft bei den Abgeordneten der ersten Kammer der Fall sein, so spielen bei der Wahl der letzteren doch in erster Linie politische Gesichtspunkte die ausschlaggebende Rolle und dürfen daher Auswüchse nicht generalisiert werden.

Es ist daher eine Scheidung vorzunehmen, wenn man den Senat dem Landtag gegenüber eine gleiche Rechtsstellung zubilligen will. Eine solche, d.h. ein absolutes Vetorecht ist zu befürworten bei Fragen, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Problemkreise berühren, dagegen ist sie abzulehnen, d.h. muß es beim suspensiven Veto verbleiben hinsichtlich des rein politischen Bereichs. Daß hier einer genauen Abgrenzung zwischen diesen Bereichen große Schwierigkeiten entgegenstehen und es unter Umständen zu Konflikten zwischen beiden Körperschaften kommen kann, soll dabei nicht verkannt werden. Es wird Aufgabe des Gesetzgebers sein, eine klare begriffliche Definition der unter-

schiedlichen Bereiche zu geben, wenn dieses Problem einmal zur Diskussion steht.

Solange es bei der jetzigen Konstruktion nicht möglich ist, wäre - wie Senatspräsident Dr. Josef Singer a.a.O. vorschlägt - zu überlegen, ob nicht bei Einwendungen von größerer Bedeutung eine Art Vermittlungsausschuß, der vom Landtag und Senat zu besetzen wäre, gute Dienste leisten könnte. Auch könnte die Zusammenarbeit zwischen Landtag und Senat dadurch fruchtbarer als bisher geleistet werden, daß künftig auch zu den Ausschüssen des Landtages Vertreter des Senats hinzugezogen werden.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf einen Vorschlag, den der Ministerialdirigent im Bayerischen Finanzministerium Dr. Barbarino in seinem Buch "Staatsform und politische Willensbildung" macht. Er fordert mit Nachdruck, daß im Senat die großen Kulturträger unserer Heimat, soweit sie Selbstverwaltungskörperschaften sind - Kirchen und Hochschulen - ausreichend zu Wort kommen. Sie dürften zu den kulturpolitischen Fragen, die doch auf der Länderebene einen so breiten Raum einnehmen, mehr zu sagen haben als die Syndici der Berufsverbände. Auch erscheint ihm die starke Vertretung der Gewerkschaften und der übrigen Wirtschaftsverbände, vor allem auch der Landwirtschaft, bedenklich, da sie bereits in den politischen Parteien, die im Landtag sitzen, ausreichend vertreten seien. Es würde sonst die Gefahr eines Überwiegens des Einflusses der Wirtschaftspolitik im Staate bestehen und damit leicht eine Vermaterialisierung der Politik eintreten. "Die hohe Politik ist mehr als ein Streit um den Wurstzipfel."

Nicht minder wichtig erscheint es dem genannten Autor auch, daß im Senat jene mit der Führung der Staatsverwaltung beauftragten hohen Staatsbeamten Sitz und Stimme erhielten, die mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet sind, wie die Präsidenten des Obersten Landesgerichtes, des Obersten Rechnungshofes, des Verwaltungsgerichtshofes, des Landesarbeitsgerichts und ähnlicher Spitzenbehörden. Auch die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherung müßten eine Vertretung beanspruchen. Ein solchermaßen zusammengesetzter Senat würde den Aufbau der gesamten öffentlichen Verwaltung des Landes repräsentieren und in der Lage sein, einen wirklich wertvollen Beitrag zur Staatsverwaltung zu leisten.

Sehr sorgfältig wäre nach seinem Vorschlag auch die Frage zu prüfen, ob man nicht bestimmten Mitgliedern des Senats auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt, das die Voraussetzung für ihre Mitgliedschaft im Senat war, Sitz und Stimme auf Lebenszeit belassen sollte. Auf solche Weise zu einem Rat der

Alten entwickelt, würde der Senat in hervorragender Weise traditionsbildend wirken und so zur Ausbildung einer neuen politischen Elite wesentlich beitragen. Hierzu ist aber einzuwenden, daß diejenigen ehemaligen Mitglieder des Senats vielfach solche sind, die sich nicht bewährt haben - da ja, wie wir gesehen hatten, Wiederwahl in den Senat die Regel ist - und mit ihrem dauernden Verbleib im Senat daher kein positiver Erfolg zu verzeichnen wäre.

Weiterhin wäre eine Ausweitung der rechtlichen Kompetenzen des Senats dahingehend zu erwägen, daß ihm anstelle der bisherigen nur beschränkten Begutachtungsfunktion eine generelle Befugnis zur Begutachtung aller Regierungsvorlagen zugestanden würde.

5. Kapitel: Ständekammer oder föderatives Organ ?

Eine andere Frage ist die, ob nicht in einer solchen Körperschaft vor allem die Kräfte der landschaftlichen und kommunalen Selbstverwaltung des Landes mehr zur Geltung kommen sollten. Der Senat kennt nur eine verhältnismäßig kleine Vertretung der Gemeinden und Gemeindeverbände, die zahlenmäßig hinter der Vertretung der Berufsverbände weit zurücktritt. Es unterliegt keinem Zweifel, daß Bayern heute in der Frage der landschaftlichen und kommunalen Selbstverwaltung einen ganz neuen Weg einschlagen muß - wie er auch zum Teil bereits in der in jüngster Zeit erfolgten Konstituierung der Bezirkstage für die einzelnen Regierungskreise zutage getreten ist -, wenn es seine Stellung als Vorkämpfer für eine wahrhaft bündische deutsche Verfassung wahren will ! Denn dies war in der Vergangenheit eine gewisse Schwäche des bayerischen Standpunktes, daß München zwar gegenüber dem Bund bzw. Reich den Föderalismus und damit seine staatliche Unabhängigkeit vertrat, daß es aber im eigenen Lande den Anspruch erhob, zentralistisch zu regieren. Allerdings muß gegenüber diesem oft erhobenen Vorwurf betont werden, daß sich Bayern ja nicht aus Staaten zusammensetzt wie die westdeutsche Bundesrepublik, sondern daß es selbst ein Staat ist, der nur aus Regierungsbezirken besteht, die gegenüber dem bayerischen Einheitsstaat nicht auf eine selbständige originäre Staatsgewalt pochen können, sondern ihre Befugnisse erst kraft Delegation des bayerischen Staates besitzen. Bayern selbst aber leitet weder seine Existenz noch irgendwelche Befugnis von einem sogenannten deutschen "Reich" oder "Reichsrepublik" oder "Bund" ab - die ja alle

paar Jahre wechseln -, sondern diese führten ihre Machtvollkommenheiten erst auf die mehr oder minder freiwillige bzw. zwangsweise Übertragung dieser Rechte durch den bayerischen Staat zurück ! Gerade bei der einmalig reichartigen Zusammensetzung des bayerischen Staatsvolkes, wie es in hundertfünzigjähriger glanzvoller Geschichte zusammengewachsen ist, aus den Volksstämmen der Altbayern, Schwaben und Franken, wobei sich diese wieder in Ober- und Niederbayern und Oberpfälzer bzw. in Ober-, Mittel- und Unterfranken mit jeweiligen ethnologischen, kulturellen und religiösen Besonderheiten untergliedern - eine Fülle und Mannigfaltigkeit, wie sie in Europa in kleinerem Ausmaß höchstens noch die Schweiz aufweist -, ist eine Vertretung dieser föderativen Kräfte auch in der politischen Spitze des Staates unbedingt erforderlich ! Mag die straffe Zentralisierung und Unitarisierung im Zeitalter Montgelas' zur Zusammenschweißung der unendlich vielen Landesteile zu einer Staatseinheit notwendig gewesen sein, so ist sie es heute ganz bestimmt nicht mehr ! In Schwaben und Franken ist das bayerische Staatsbewußtsein teilweise ausgeprägter als im eigentlichen altbayerischen Fünfeck ! Eine stärkere Hervorhebung der stammlichen und landschaftlichen Besonderheiten auch im staatlichen Leben ist daher heute unbedingt geboten ! Daß dies im Senat bisher noch nicht geschehen ist, stellt einen bedauerlichen Mangel in der an sich sonst wenig zu bemängelnden Zusammensetzung des Senats dar.

Eine Entsendung von Vertretern der provinziellen und kommunalen Selbstverwaltung, also der Regierungsbezirke, Landkreise und Gemeinden, in den Senat, würde eine fruchtbare Verbindung herstellen zwischen der Staatsregierung und jenen Amtsträgern im Lande draußen, die eine unmittelbare Verwaltungserfahrung besitzen, die das Gesetz in zahlreichen Einzelfällen zu vollziehen haben und dabei am besten beobachten können, wo es Lücken aufweist, wo es unzulänglich oder veraltet ist. Gerade wenn der Senat auch ein Kabinettsrat sein soll - da ja seine Funktion, wie wir gesehen haben, weniger in der Kontrolle als in der Beratung der Staatsregierung liegt -, also ein Organ, das die Staatsregierung auch in wichtigen Entscheidungen berät, wäre diese unmittelbare Verbindung mit der Verwaltungspraxis von großem Wert. Man könnte etwa daran denken, aus dem Kreis der Regierungspräsidenten, Landräte und Oberbürgermeister und Bürgermeister, wohl verteilt auf die einzelnen Bezirke des Landes, Vertreter in den Senat zu berufen. Daß eine solche Repräsentation der örtlichen Selbstverwaltung zugleich eine gewisse ständische Gliederung der Einwohnerschaft des Landes widerspiegelt und damit die Vertretung der Berufsverbände bis zu einem gewissen Grade ersetzt, sei nur am Rande vermerkt. Sie würde sich jedoch von der ausschließlichen berufsständischen Interessenvertretung immerhin dadurch unterscheiden, daß sie in allen

Fragen der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung - also nicht nur in jenen des engeren berufsständischen Interessenbereiches - wohl einen weiteren, weniger einseitigen Gesichtskreis besitzen und mehr Erfahrung für ihre sachkundige Behandlung mitbringen würde ! Vor allem aber könnten sie die Wünsche der einzelnen Landesteile in der staatlichen Gesetzgebung wirksam und vielleicht mit mehr Nachdruck als die in den betreffenden Gebieten gewählten Landtagsabgeordneten zum Ausdruck bringen. Dadurch würde auch diesen Teilen des bayerischen Volkes, etwa in Schwaben und Franken, das - manchmal nicht zu Unrecht bestehende - Gefühl der Benachteiligung genommen. Dies würde dazu beitragen, ihre freudige Mitarbeit im bayerischen Staatsganzen weiter zu heben und den Reichtum und die Mannigfaltigkeit Bayerns noch mehr zum Ausdruck zu bringen.

6. Kapitel: Die Stellungnahme der bayerischen Parteien

Es war vorher die Rede von den möglichen Ansätzen zu einer Verbesserung der verfassungsrechtlichen Konstruktion des Bayerischen Senats. Unter anderem waren dabei Forderungen sowohl für eine Ausweitung seiner rechtlichen Kompetenzen wie hinsichtlich seiner Zusammensetzung gestellt worden. Wenn dies geschah, so wurde aber die Rechnung ohne den Wirt gemacht, d.h. in diesem Fall ohne die bayerischen Parteien. Denn sie sind es, die im Landtag sitzen und die nach der Verfassung eine Zweidrittelmehrheit für eine derartige Verfassungsänderung aufbringen müßten - abgesehen davon, daß daneben auch noch ein Volksentscheid nötig wäre. Auf die Stellungnahme der bayerischen Parteien zu diesen Fragen kommt es daher entscheidend an.

Die bayerischen Parteien sind alle mit diesem Problem sehr vertraut, denn erst vor kurzem hat ein Abgeordneter des BHE, Georg Bauer, einen Gesetzesantrag auf Abschaffung des Bayerischen Senats eingebracht. Die gesamte Landtagsfraktion dieser Partei hatte sich dabei diesem Antrag angeschlossen. Wir haben hier also gleich die Stellungnahme des BHE vorweggenommen: er lehnt den Senat vollständig ab. Der BHE vertritt die Auffassung, das Landesparlament müsse schnell, wirksam und sparsam funktionieren, was durch die Einrichtung des Senats aber verhindert werde. Der Gedanke der ständischen Vertretung sei auch durch die Zusammensetzung des Landtages gewährleistet. Abgesehen von dem Kommentar, den die "Süddeutsche Zeitung" hierzu brachte, daß es eine Taktfrage sei, diese Forderung ausgerechnet als die Vertretungspartei der erst vor wenigen Jahren nach Bayern gekommenen Neubürger zu erheben,

gelten gegenüber dem Einwand der angeblich vorteilhafteren Schnelligkeit und Billigkeit der Gesetzgebung alle in der vorliegenden Arbeit gebrachten Argumente der Vorzüge der Mitwirkung einer zweiten Kammer im Staatswesen.

Die stärkste Partei Bayerns, die CSU, hat daher denn auch diesen Antrag schroff zurückgewiesen. Als im Dezember 1952 von BHE-Seite im Landtag der Antrag auf Aufhebung des Senats eingebracht wurde, nahm die CSU in ihrem Presdienst "CSU-Correspondenz" vom 22. Dezember 1952 u.a. wie folgt Stellung: "Der bayerische Senat hat neben seiner Tätigkeit als Prüforgan für die Parlamentsbeschlüsse gerade in den beiden letzten Jahren durch die gutachtliche Beratung der Staatsregierung ein wachsendes Gewicht bekommen. Daß es dabei nicht zu aufsehenerregenden parteipolitischen Auseinandersetzungen gekommen ist, dürfte sicherlich weit eher ein Positivum als ein Negativum für den Senat bedeuten. Das Gewicht der Senatsarbeit kann nicht an der Lautstärke der Diskussion gemessen werden. Daß Bayerns zweite Kammer bisher ihre Arbeit mehr im Stillen als im Rampenlicht der Öffentlichkeit geleistet hat, kann daher kein Anlaß sein, um den Senat als das von der parteipolitischen Atmosphäre "ungedrückte Gewissen" des Landes zum Schweigen zu bringen." Die CSU tritt auch grundsätzlich für die Zubilligung größerer Rechte an den Senat ein, wenn sie auch eine dahingehende Verfassungsänderung im Augenblick nicht für tunlich hält.

Auch die SPD lehnte den Antrag des BHE ab. Sie betrachtet die Abschaffung des Senats "keineswegs als ein Erfordernis der gegenwärtigen politischen Situation." Allerdings setzt sie auch allen Versuchen, ebenso wie schon in der Verfassungsgebenden Landesversammlung, zur Erweiterung der Befugnisse und Zuständigkeiten des Senats unerbittlichen Widerstand entgegen. Nach einer Forderung des der SPD angehörenden stellvertretenden Ministerpräsidenten und Innenministers Dr. Wilhelm Hoegner, die er vor einigen Monaten stellte, sollen dem Senat auch erfahrene Verwaltungsbeamte, Politiker und ehemalige Minister in größerer Zahl angehören.

Interessant ist die Stellungnahme der Bayernpartei. Sie war bei den Beratungen in der Verfassungsgebenden Landesversammlung noch nicht vertreten. Sie hat die Frage der zweiten Kammer als so grundsätzlich betrachtet, daß sie sie sogar in ihr Programm aufgenommen hat. In Art. 8 ihres Programms fordert sie die Ersetzung des Senats durch eine dem Landtag gleichberechtigte Ständekammer. Sie bezeichnet im "Bayernruf", ihrem offiziellen Mitteilungsblatt, am 1. Mai 1952 die persönliche Gruppierung und die sachliche Zuständigkeit des Senats als unbefriedigend. Gegenüber der mehr nach Klassen gruppierten Zusammensetzung des Senats in Gewerkschaften und Vertreter der Indu-

strie wünscht sie eine mehr organische Aufgliederung nach den einzelnen Berufen, wobei sie aber der Gefahr einer Aufspaltung in tausenderlei Einzelberufe dadurch entgeht, daß sie einen detaillierten Plan einer hierarchischen Ordnung und Zusammenfassung vorsieht. Grundsätzlich tritt sie daneben auch für ein starkes Mitspracherecht der sogenannten kulturellen Organisationen, d.h. speziell der Kirchen und Hochschulen, ein.

Wie die Sachlage also zur Zeit ist, geht aus der Stellungnahme der bayerischen Parteien insgesamt hervor, daß für die nächste Zeit mit einer Veränderung des bestehenden Zustandes nicht zu rechnen ist. Hat daher der Antrag des BHE auf Abschaffung des Senats keine Chancen, im Landtag eine Mehrheit zu finden, so ist auch nicht zu erwarten, daß die Bayernpartei mit ihrer Forderung auf grundsätzliche Gleichberechtigung der zweiten Kammer durchdringen wird. Während die SPD auf der einen Seite eher zu einer Verringerung der Zuständigkeiten des Senats hintendiert, ist die CSU eher geneigt, diese Befugnisse auszuweiten. Die Kräfte pro und contra halten sich also ungefähr die Waage. Eine Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit für die eine oder die andere Lösung ist daher bei der augenblicklichen politischen Konstellation in Bayern nicht zu erwarten. Es ist aber, wie wir gesehen hatten, auch auf der Grundlage der gegenwärtigen Kompetenzen und Zuständigkeiten des Senats recht wohl möglich, daß er die einer zweiten Kammer zugeordneten Aufgaben im staatspolitischen Leben Bayerns immer mehr und besser erfüllt. Die bisherige ruhige sachliche Arbeit, die er als ausgleichendes und stabilisierendes Element, wie es ihm vom Verfassungsgeber zugeordnet war, leistete, bilden für diese Erwartung ein gutes Vorzeichen. Wenn auch verfassungsrechtliche Befugnisse und Zusammensetzung des Senats, wie wir im vorausgehenden feststellten, noch manches zu wünschen übrig lassen und eine dahingehende Verfassungsänderung wünschenswert machen, so hat der Bayerische Senat doch in den vergangenen fünf Jahren seines Bestehens die auf ihn gesetzten Erwartungen in hohem Maße erfüllt, und es ist nur zu wünschen, daß er sich weiterhin bewähren wird - als treuer Wächter des bayerischen Volkes.

=====

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

1. A d a m o v i c h, Ludwig: "Die österreichische Bundesverfassung", 1953.
2. A h r e n s : "Das Einspruchsrecht des Reichsrats bei der Reichsgesetzgebung", Diss., Jena 1930.
3. A n s c h ü t z, Gerhard : "Grundzüge des deutschen Staatsrechts", 1910.
4. Bayerische Verfassungsgebende Landesversammlung, 1946, 3 Bände.
5. Bayern, Verfassungsurkunde des Königreiches .., 1909.
6. B a r b a r i n o, Otto : "Staatsform und politische Willensbildung", 1949.
7. B e r g s t r ä s s e r, Ludwig : "Geschichte der politischen Parteien in Deutschland", 1952 (7. Aufl.).
8. B o r n h a k, Conrad : "Allgemeine Staatslehre", 1896.
9. B u r c k h a r d t, W.: "Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874", 1931.
10. C a l k e r, Fritz van : "Vom Wesen und Sinn der politischen Parteien", 1930, in der Reihe "Recht und Staat" Nr.58.
11. Civil Administration Division, "Bundesstaatliche Verfassungen", 1948.
12. D e n n e w i t z, Bodo : "Die Verfassungen der modernen Staaten", 1946.
13. D o e b e r l, Michael : "Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens", 1918.

14. D o m b o i s, Hans Adolf : "Strukturelle Staatslehre",
1952.
15. Fleiner-Giacometti : "Schweizer Staatsrecht",
1949.
16. F r a n z, Günther : "Staatsverfassungen",
1950.
17. G r e a v e s, H.R.G. : "Die britische Verfassung",
1951.
18. H a r n e i t, Paul : "Die Entwicklung des ständischen Problems",
Diss., Hamburg 1937.
19. H a t s c h e k, Julius : "Englische Verfassungsgeschichte",
1913.
20. H e i n, Wilhelm : "Das Einspruchsrecht des Reichsrats",
Diss., Halle 1930.
21. H e l f r i t z, Hans : "Allgemeine Staatslehre",
1949.
22. Herrenchiemsee, Amtlicher Bericht über den Verfassungskonvent auf H.,
1948.
23. H e r r f a h r d t, Heinrich : "Das Problem der berufsständischen Ver-
tretung",
1921.
24. H e y d t e, Fr.Aug.Frhr.v.d.: "Weiß-blau-Buch zur Deutschen Bundes-
verfassung",
1948.
25. H i p p e l, Ernst v. : "Die Gewaltenteilung im modernen Staat",
1948.
26. Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt a.M.,
"Ratgeber von Parlament und Regierung",
Vortragsreihe, 1951 (Vortrag von Dr.Jo-
sef Singer).
27. J e l l i n e k, Georg : "Allgemeine Staatslehre",
2. Aufl., 1914.

28. Jerusalem, Franz W. : "Die Staatsidee des Föderalismus",
1949.
29. Kelsen, Hans : "Vom Wesen und Wert der Demokratie",
1929.
30. Kipp, Heinrich : "Staatslehre",
1949.
31. Koellreutter, Otto: "Allgemeine Staatslehre",
1933.
32. " " " " : "Der englische Staat der Gegenwart",
1930.
33. Krabbe, Mr. H. : "Kritische Darstellung der Staatslehre",
1930.
34. Krehbiel : "Der Ständestaatsgedanke in der letzten
österreichischen Verfassung",
Diss., Freiburg i.Br. 1938.
35. Küchenhoff, Günther : "Allgemeine Staatslehre",
1951.
36. Laun, Rudolf : "Allgemeine Staatslehre",
4. Aufl., 1947.
37. Loewenstein, Karl : "Vom Wesen der amerikanischen Verfassung",
1950.
38. Low : "Englisches Verfassungsrecht",
1932.
39. Maunz, Theodor : "Deutsches Staatsrecht",
1953.
40. Model, Otto : "Das Grundgesetz der Bundesrepublik
Deutschland", Kommentar,
1952.
41. Nawiasky, Hans : "Bayerisches Verfassungsrecht",
1923.
42. " " " : "Staatstypen",
1934.

43. N a w i a s k y, Hans : "Kommentar zur Bayerischen Verfassung",
1949.
44. " " " : "Die Grundgedanken des Grundgesetzes der
Bundesrepublik Deutschland",
1950.
45. Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte über den,
1948/49.
46. R u c k, Erwin : "Schweizerisches Staatsrecht",
2. Aufl., 1939.
47. S a l e n t i n : "Die rechtliche Stellung des Reichsrats
nach der Weimarer Verfassung",
Diss., 1929.
48. S i n g e r, Dr. Josef : "Der Senat braucht ein Vetorecht",
Süddeutsche Zeitung, 24./25. Januar 1953.
49. S t a h l, Fr. J.: "Staatslehre",
1856.
50. T a t a r i n - T a r n h e y d e n, "Die Berufsstände",
Dr. Edgar : 1922.
51. T h o m a, Richard : "Über Wesen und Erscheinungsformen der
modernen Demokratie",
1948.
52. T i n g s t e n, Herbert : "Amerikanische Demokratie",
1931.
53. W a l d e c k e r, Ludwig : "Allgemeine Staatslehre",
1927.
54. W e b e r, Werner : "Spannungen und Kräfte im westdeutschen
Verfassungssystem",
1951.
55. Z e n k e r, Ernst Viktor : "Der Parlamentarismus, sein Wesen und
seine Entwicklung",
1914.

Lebenslauf

Geboren wurde ich am 4. Oktober 1930 in Traunstein als Sohn des Dipl.-Kaufmanns Josef Kalkbrenner und seiner Ehefrau Mathilde, geb. Unterforsthuber. Von 1937 bis 1941 besuchte ich die Winthir-Volksschule in München. Dann war ich von 1941 bis 1943 an der Wittelsbacher Oberschule in München, in den Jahren 1943 bis 1947 an der Oberschule in Traunstein. Das letzte Jahr vor dem Abitur besuchte ich die Oberrealschule in Gräfelfing, wo ich 1948 auch meine Reifeprüfung ablegte. Dann immatrikulierte ich mich an der Ludwig Maximilian-Universität in München für die juristische und volkswirtschaftliche Fakultät.

Im April 1952 legte ich hier das Diplom-Volkswirte-Examen ab. Im Oktober 1952 bestand ich den schriftlichen Teil des 1. juristischen Staatsexamens, im März 1953 den mündlichen. Im Dezember desselben Jahres promovierte ich in München an der staatswirtschaftlichen Fakultät bei Professor Dr. Fritz Terhalle zum Dr. oec.publ. Im Februar 1954 promovierte ich mit der vorliegenden Arbeit bei Professor Friedr. Aug. Freiherrn von der Heydte an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz zum Dr. jur.



